بسم الله الرحمن الرحيم

الاسم: عماد حامد محمود الرواشدة.

الكلية: الحقوق.

التخصص: قانون عام.

السنة: 2006.

الهاتف النقال: 00962777643617.

الهاتف الأرضي: 009632335755.

العنوان البريدي: الكرك، الأردن، ص.ب 50، الرمز البريدي: 61110.

البريد الإلكتروني: jehad_ha@yahoo.com

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

النظام القانوني لدخول وإقامة الأجانب في الأردن

إعداد الطالب
عماد حامد الرواشدة

إشراف
الدكتور مصلح الصرايرة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير في الحقوق قسم القانون العام

جامعة مؤتة، 2006

بسم الله الرحمن الرحيم

MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

نموذج رقم (14)

إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب عماد حامد الرواشدة الموسومة بـــ:

النظام القانوني لدخول وإقامة الأجانب في الأردن

استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في **القانون.**

القسم: القانون العام.

	التوقيع	التاريخ	
د. مصلح الصرايرة		2006/5/9	مشرفاً ورئيسا
أ.د. نفيس مدانات		2006/5/9	عضواً
د. نور الرحوم		2006/5/9	عضواً
د. فيصل الشطناوي		2006/5/9	عضواً

عميد الدراسات العليا

أ.د. أحمد القطامين

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

مؤته – الكرك – الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون :03/2372380-99
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

الإهداء

إلى من قضى دفاعاً عن أمن الأردن، والدي، إلى نبع الحنان المتدفق دومـاً، والدتي، إلى نبض الروح، وقرة العين، زوجتي وأولادي، إليهم جميعاً أهـدي هـذا الجهد المتواضع.

عماد حامد الرواشدة

الشكر والتقدير

أتقدم بجزيل الشكر والاحترام إلى أستاذي الفاضل الدكتور مصلح الصرايرة المشرف على هذه الرسالة لما بذله من جهد، وما أبداه من توجيهات وملاحظات كان لها الأثر الأكبر عل الرسالة من الناحيتين الموضوعية والشكلية.

وأتوجه بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة الرسالة، كما أشكر كل من ساعدني سواء بتقديم بعض المراجع القانونية أو تقديم النصح والإرشاد أثناء مرحلة الكتابة.

عماد حامد الرواشدة

فهرس المحتويات

الملخص

النظام القانوني لدخول وإقامة الأجانب في الأردن

عماد حامد الرواشدة

جامعة مؤتة، 2006

تتناول هذه الدراسة النظام القانوني لدخول وإقامة الأجانب في الأردن، وتهدف إلى بحث مفهوم الأجنبي وتحديد مركزه القانوني، ومدى حرية الدولة في تحديد هذا المركز، ثم تسليط الضوء على الإجراءات القانونية المتبعة في تنظيم عملية دخول وإقامة الأجانب في الأردن بشكل خاص.

وبينت الدراسة أن عمليات دخول وإقامة الأجانب في الأردن تتم وفق شروط ومحددات متعارف عليها لدى جميع الدول، أو كما يسميها البعض وسائل تنظيم عملية دخول وإقامة الأجانب، بالإضافة لاستثناءات غالباً ما تضعها الدول لإعفاء بعض الفئات من الأجانب من هذه الشروط لاعتبارات سياسية أو دبلوماسية أو متعلقة بالمجاملة الدولية.

وخلصت الدراسة إلى أن الأردن من بين الدول التي توائم دوماً بين ما يفرضه القانون الدولي العام من حدٍ أدنى من الحقوق للأجانب وبين مدى حرية الدولة في تنظيم حقوق الأجانب بما ينسجم مع بسط سيادتها على إقليمها والمحافظة على حقوق ومصالح مواطنيها، كما خلصت الدراسة إلى أن قرارات الإدارة المتعلقة بالموضوع في الأردن تخضع لرقابة محكمة العدل العليا، مما يكفل للأجنبي حق السماح له باللجوء إلى القضاء، حيث أن حق التقاضي يدخل ضمن مضمون الحد الأدنى من الحقوق التي يعترف للأجنبي بها.

Abstract

Legal System Of The Entrance And Residence Of Foreigners In Jordan

Emad Hamed Al-Rawashdeh

Mu'tah University, 2006

This study deals with the legal system of the entrance and residence of foreigners in Jordan and, in particular, the legal procedures followed for organization. It aims to examine the concept of the foreigner, define his legal status and the authority of the State to determine such status.

The study shows that the entrance and residence of foreigners in Jordan is carried out in accordance with the common terms and conditions among all states, or as some wish to call the organizational means for the entrance and residence of foreigners.

The study also shows the exempts offered by the states to exempt some foreigners from such terms and conditions for political, diplomatic or comity of nations considerations.

The study concludes that Jordan is one of the states which harmonize between what the international law imposes of rights to foreigners and the liberty of the state to organize such rights, so that they conform with its sovereignty and protection of its citizens' rights and interests. It also concludes that the decisions of the administration concerning the topic are subject to the control of the Supreme Court of Justice ensuring the right of foreigners in Jordan to resort to the Law, since the right to sue is one of the acknowledged minimum rights of foreigners.

الفصل الأول

مفهوم الأجنبي وتحديد مركزه القانوني

1.1 المقدمة:

تكتفي تشريعات بعض الدول عادة ببيان من هو الوطني، دون أن تُعنى بتحديد من هو الأجنبي، فالأجنبي هو كل من ليس وطنياً، أو لا يحمل الجنسية الوطنية، ونظراً لتمتع الحقوق والحريات الأساسية للإنسان بأهمية كبيرة، ولعل أكثرها مساساً بكيانه هي حريته في التنقل والإقامة، إذ بموجبها يحق للإنسان التنقل والإقامة بين دولته والدول الأخرى، ولا يثير هذا المبدأ أدنى شك بين الوطنيين، غير أن الأمر مختلف بالنسبة للأجانب، إذ يبقى للدولة دائماً الحق في التعامل معهم بما يتلاءم مع سيادتها ومصالحها وظروفها.

وعادة ما تقوم الدول بتنظيم دخول وإقامة الأجانب فيها عن طريق تشريع يحدد كيفية معاملتهم ويقتصر تطبيق هذا التشريع على الأجانب دون الوطنيين، ويكون في النهاية معبراً عن سياسة الدولة تجاه الأجانب، وغالباً ما يتجه المشرع إلى تغليب مصلحة الدولة والمجتمع ككل على مصلحة الأجانب الوافدين إليها، وبالتالي تتجه غالبية الدول إلى التفريق بين المواطنين والأجانب من حيث التمتع بالحقوق، بل وفي بعض الأحيان التمييز بين الأجانب أنفسهم من حيث المعاملة.

ومهما يكن من أمر فإن الأجنبي أصبح الآن من أشخاص القانون الدولي، ومن المخاطبين بأحكام قانون الدولة التي يقيم فيها ويتمتع بالحقوق التي يكفلها له القانون الدولي من حد أدنى من الحقوق في مواجهة الدولة التي يقيم على أراضيها.

تتعلق الرسالة بسلطة الدولة في تنظيمها لدخول وإقامة الأجانب في أراضيها، وبوجه عام فإن تحديد إطار العلاقة بين الأجنبي وأي دولة يتطلب التمييز بين مرحلتين، الأولى قبول الدولة لدخول الأجنبي في إقليمها، والثانية منحه حق الإقامة فيها، وتحاول الدراسة الوقوف على الوسائل القانونية المتبعة في هذا الشأن، كما تعالج أيضاً قرارات الإدارة الصادرة في مواجهة الأجانب خلال كل مرحلة، على أن تحدد الطبيعة القانونية لتلك القرارات، وتدرس مدى خضوعها للرقابة القضائية ومسلك القضاء في ممارسته الرقابة عليها.

يتعرض البحث للنظام القانوني السائد في الأردن، ولن يتوقف عند النصوص القانونية فحسب، بل سيحاول المقارنة بين ما تحمله النصوص وما يجري عليه التطبيق العملي، إيماناً بأن العبرة ليس فيما تتضمنه التشريعات، وإنما العبرة بمسلك الإدارة عند التطبيق، ومدى التزامها واحترامها لما جاء في النصوص وصولاً إلى مدى التوافق أو الاختلاف بين النظرية والتطبيق.

أما عن الأهمية النظرية والعملية لموضوع البحث فتنطلق من أن حرية الإنسان في التنقل والإقامة من الحريات الأساسية اللصيقة بشخصيته، ولما كان مقتضى هذه الحرية وجود حق للفرد في التنقل والإقامة بين دولته والدول الأخرى، فإنه أول ما يثار في هذا الصدد هو ضرورة تحديد سلطة الدولة في قبول الأجانب على أراضيها، وبيان الوسائل المتبعة لقبول الأجانب في إقليم الدولة، وهنا تبدو أهمية حق الأجنبي في اللجوء إلى القضاء الوطني لإلغاء قرار الإدارة الصادر في مواجهته برفض دخوله أو رفض منحه الإقامة، ويرتبط بذلك تحديد مدى الرقابة القضائية على سلطة الدولة في هذا الصدد.

من هذا المنطلق تبدو أهمية دراسة سلطة الدولة في تنظيم دخول وإقامة الأجانب، وصولاً إلى حدود حرية الفرد في التنقل بين دولته والدول الأخرى، والواقع أن سلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب على أراضيها يتنازعها عاملان:

أولهما: حرية الإنسان في التنقل والإقامة وفقاً للعهود والمواثيق الدولية.

ثانيهما: حق الدولة في صيانة أمنها وسلامتها ومنع غير المرغوب فيهم من دخول أراضيها.

لذلك فإنه من المهم الوصول إلى معالم واضحة تبين الحد الفاصل بين حرية الفرد في التنقل من جهة، وحق الدولة في صيانة أمنها من جهة أخرى.

لقد صادف هذا البحث أكثر من مشكلة، فمن جهة لا يوجد دراسات سابقة متخصصة تتعرض لموضوع البحث، سوى دراسة واحدة بحثت في المركز القانوني للشخص الطبيعي الأجنبي في الأردن ولبنان، وتناولتها من منظور القانون الدولي الخاص دون إبراز معالمها الإدارية، ومن جهة أخرى فإن تجميع المادة العلمية ذاتها واجه مشكلات كثيرة؛ لأنه يرتبط في جانب كبير منه بالطابع العملي التطبيقي، وقد

كان من اللازم الرجوع لأحكام القضاء، ولم يكن ذلك سهلاً نظراً لقلة الأحكام القضائية التي تعرضت للموضوع في الأردن.

أما عن خطة البحث فنظراً لأن تحديد إطار العلاقة بين الأجنبي والدولة يتمثل في مرحلتي الدخول والإقامة، فقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي تناولت فيه مفهوم الأجنبي وتحديد مركزه القانوني يليه ثلاثة فصول، في الفصل الأول بحثت الدراسة في دخول الأجنبي إلى إقليم الدولة، وفي الفصل الثاني بحثت في إقامة الأجنبي في إقليم الدولة، وفي الفصل الثالث بحثت الدراسة في الرقابة القضائية على قرارات الإدارية المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب في الأردن، وأخيراً ختمت الدراسة بما توصلت إليه من نتائج ومجموعة مقترحات.

يتفق فقه القانون الدولي على أن الأجنبي في الدولة هو من لا يتمتع بالصفة الوطنية، أي هو من لا يحمل جنسية تلك الدولة[1].

وقد كانت الشرائع القديمة لا تعترف بالشخصية القانونية لغير المواطنين ومن بينها القانون الروماني، بينما ينقسم البشر في الشريعة الإسلامية إلى: فريق المسلمين، وفريق غير المسلمين حيث تضم دار الإسلام من غير المسلمين كل من الذميين والمستأمنين، والمستأمن هو أجنبي عن دار الإسلام وليس من أهلها وإن دخلها بأمان مؤقت[2].

---

[1] انظر في تفصيل ذلك: د. أحمد قسمت الجداوي، الوجيز في القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، الجنسية ومركز الأجانب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص317، د. أحمد مسلم، القانون الدولي الخاص، في الجنسية ومركز الأجانب وتنازع القوانين، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1955، ص285، د. جابر جاد عبد الرحمن، القانون الدولي الخاص العربي، الجزء الثاني، في الموطن الدولي ومركز الأجانب، الطبعة الأولى، المطبعة العالمية، القاهرة، 1968، ص78. د. شمس الدين الوكيل، الموجز في الجنسية ومركز الأجانب، الطبعة الثالثة، دار المعارف، القاهرة، 1968، ص231. د. عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، في الجنسية والموطن وتمتع الأجانب بالحقوق، الطبعة الحادية عشرة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986، ص45، د. فؤاد شباط، المركز القانوني للأجانب في سورية، مطبعة الإسكان العسكرية، 1987، ص7.

[2] د. عبد الكريم زيدان: أحكام الذميين والمستأمنين في دار الإسلام، الطبعة الثانية، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، بيروت، 1982، ص79.

وفي العصر الحديث فقد أصبحت كل دولة في علاقاتها بالدول الأخرى تولي معاملة رعاياها في الخارج بعين الاعتبار على أساس المعاملة بالمثل وتتقيد بمحددات معينة في معاملة الأجانب تفرضها قواعد القانون الدولي العام والاتفاقيات التي قد تعقدها مع الدول الأخرى[1].

أما مركز الأجانب فدراسته تعنى ببحث المعاملة التي يتلقاها الأجانب في الدولة، من حيث تحديد مدى الحقوق التي يمكن أن يتمتع بها الأجنبي أو الالتزامات التي قد يتقيد بها في الدولة.

والدولة هي المشرع الأصيل لمركز الأجانب فيها وهي تنظم ذلك على أساس مصلحتها الوطنية مهتدية في ذلك إلى الاتفاقيات الدولية التي تعقدها في مجال التنظيم الدولي، ذلك التنظيم الذي فرض على الدول ما من شأنه أن يقيدها عن الهبوط في معاملة الأجانب عن الحد الأدنى الذي لا تستقيم الحياة بدونه[2].

ولذلك نجد أن تنظيم مركز الأجانب يقف على نقطة الالتقاء بين القانون الداخلي والقانون الدولي.

وتبحث الدراسة أيضاً في مدى سلطة الدولة في تنظيم مركز الأجانب من حيث الوقوف على الأساس القانوني في تحديد مركز الأجانب وكذلك في القيود التي ترد على حرية الدولة والاعتبارات التي تراعيها في هذا المجال، كما نبحث في الوسائل الفنية التي تعتمدها الدول في تنظيم مركز الأجانب.

2.1 التطور التاريخي لمفهوم الأجنبي:

اختلفت النظرة إلى الأجنبي في المجتمعات القديمة عن نظرة الإسلام، وكذلك عن النظرة له في العصر الحديث، فهو كان قديماً يعتبر إما عدواً أو ضيفاً وكلا الصفتين لا تجعله عضواً أو شبه عضو في المجتمع.

---

(1) د. صالح عبد الزهرة الحسون، حقوق الأجانب في القانون العراقي، الطبعة الأولى، دار الآفاق الجديدة، بغداد، 1981، ص19.

(2) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص319.

وفي الإسلام لم تكن الشريعة الإسلامية تعرف لفظ وطني أو أجنبي بمعناهما الاصطلاحي في الدولة القانونية الحديثة، بل كان هنالك لفظ ذمي، مستأمن، وحربي، والتي سنبينها فيما بعد، حيث كان رعايا الدولة الإسلامية هم المسلمون، وغير المسلمين من المسيحين واليهود الذين يقيمون فيها ويلتزمون بأحكام الدولة عامة، وما وضع لهم من أحكام خاصة وهم الذميون[1]، وكذلك الحربي الذي يدخل دار الإسلام بأمان فيسمى مستأمناً.

أما في العصور الحديثة فقد اختلفت النظرة إلى الأجنبي ومركزه في مجتمع الدولة فهو من أشخاص القانون في الدولة، ولا يستمد هذه الشخصية من مجرد تسامح الجماعة ولكنه يستمدها من القانون نفسه، ذلك أن الفقه الحديث قد أحل محل قانون الشعوب الروماني مبحث قانوني أسماه مركز الأجانب[2].

1.2.1 مفهوم الأجنبي في المجتمعات القديمة:

لم تكن فكرة الأجنبي حديثة العهد وإنما عرفت منذ القدم، حيث لم تعترف الشرائع القديمة بالشخصية القانونية لغير المواطنين، ومن بينها القانون الروماني الذي كان يطلق على الأجنبي عدواً، وعليه لم يكن صاحب حق ولا يطبق عليه قانون المدينة[3]، فالذي كان يتمتع بالشخصية القانونية هم الرومان وحدهم، أما الأجانب فلا يتمتعون بهذه الشخصية ويكونوا خاضعين للروماني كأحد التابعين له[4].

وكان قد برز نظاماً يجيز للروماني استضافة أجنبي يكون في حمايته حيث تسمى هذه الحالة الحماية الخاصة وأستثني من ذلك الأجانب الذين عقدوا معاهدات مع روما فاكتسبوا الحماية العامة وأعترف لهم ببعض الحقوق[5].

---

(1) د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص337.

(2) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص321.

(3) د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص10.

(4) د. أحمد أبو الوفا، تاريخ النظم القانونية وتطورها، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1984، ص148.

(5) د. محمود عبد المجيد المغربي، تاريخ القوانين، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ص63.

إلا أن الأمر تغير في حياة الرومان عندما اتسعت فتوحاتهم وظهرت طوائف جديدة من الأجانب وازدهار التجارة فيما بينهم، عندئذ كان لا بد من مواجهة الأوضاع الجديدة من خلال إسباغ الحماية القانونية على المنازعات التي قد تنشب ويكون أحد طرفيها أجنبي فظهرت قواعد جديدة تعطي بعض الحقوق للأجانب[1]، هذه القواعد الجديدة أطلق عليها اسم "قانون الشعوب"[2].

وفي زمن اليونان قال ايزوقراط "لا يختلف الفارق بين اليوناني والبربري عن الفارق بين الإنسان والحيوان"، وكانت الطبقية أساساً ثابتاً من أسس تنظيم المدينة عند اليونان، فسكان دولة المدينة يتكونون بشكل عام من ثلاث طبقات اجتماعية: طبقة المواطنين، طبقة العبيد الأرقاء، طبقة الأجانب المقيمين[3].

ولأن المدن اليونانية كانت تزخر بهؤلاء الأجانب، الذين كانوا يقيمون فيها لمزاولة التجارة، وبما أن القوانين المحلية لم تكن تسمح لهم باكتساب الجنسية الإغريقية، وبما أنهم يرغبون في الإقامة الدائمة في هذه المدن، فقد نتج عن ذلك أن كانوا يشغلون من الناحية الاجتماعية مركزاً وسطاً بين العبيد والأحرار[4].

وفي الشريعة الموسوية كان يحرم على الأجنبي أن يطالب باسترداد ماله المفقود رغم العثور عليه لدى العبري، كما منع من التوارث مع العبري ومنع من الزواج من العبرية أيضاً، وعند الصينيين القدامى فيعتبر الصيني وحده إنسانا أما البربر (الأجنبي) فهو حيوان يؤكل لحمه[5].

وفي مصر القديمة فكانت توجد فئة من الرعية تمثل الشعوب الأجنبية التي تخضع لنظام الحماية وكان يتعين عليهم دفع الضرائب لمصر، وتتألف هذه الشعوب

---

[1] د. أحمد أبو الوفا، مرجع سابق.

[2] سميت هذه القواعد بـ"قانون الشعوب" لأنها كانت مقبولة لدى جميع الشعوب لخلولها من شوائب الرسميات والشكليات، وهو يعتبر قانوناً رومانياً لأنه صادر عن حاكم روماني وتطبقه سلطات رومانية.

[3] د. طارق المجذوب، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية، الدار الجامعية لطباعة والنشر، بيروت، 1997.

[4] د. طارق المجذوب، مرجع سابق، ص

[5] د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص11.

من رجال أحرار يحتفظون بصفة المواطنين التي لهم في الأصل، ولكن صفتهم الاجتماعية تتأثر بتبعية جماعتهم السياسية وضمها إلى إمبراطورية أكثر اتساعاً[1].

2.2.1 مفهوم الأجنبي في الإسلام:

ينقسم البشر في نظر الشريعة الإسلامية إلى فريقين: فريق المسلمين، فريق غير المسلمين.

وأساس هذا التقسيم هو دخول الإسلام أو رفضه بغض النظر عن الاختلاف في الجنس أو اللون أو اللغة ودليل ذلك قوله تعالى: "فأما الذين آمنوا وعملوا الصالحات فيدخلهم ربهم في رحمته ذلك هو الفوز المبين، وأما الذين كفروا أفلم تكن آياتي تتلى عليكم فاستكبرتم وكنتم قوماً مجرمين"[2].

وتقسيم البشر على أساس العقيدة الإسلامية يترتب عليه نتائج كبيرة وخطيرة بالنسبة للفرد، إذ على أساس هذا التقسيم يتحدد مركزه القانوني في الدولة الإسلامية بالإضافة لمركزه في الآخرة وما يترتب عليه من جزاء[3].

وعليه يقسم العالم إلى دارين: دار الإسلام، ودار الحرب.

ودار الإسلام هي التي تكون محكومة من قبل المسلمين وتحت سيادتهم وسلطانهم، أما دار الحرب فهي التي لا يكون للمسلمين عليها سيادة أو سلطان، ولا تطبق فيها أحكام الإسلام ولا يأمن من فيها بأمان الإسلام[4].

وبما أن دار الإسلام لا تقتصر على المسلمين وحدهم فإنها تضم من غير المسلمين كل من الذميين والمستأمنين.

الذميون: الذمة في اللغة العهد والأمان، وأهل الذمة هم المعاهدون من النصارى واليهود وغيرهم ممن يقيم في دار الإسلام، وعقد الذمة عقد مؤبد يترك

---

(1) د. عبد المجيد الحفناوي، تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية، ص422.

(2) سورة الجاثية، الآيتان: 30، 31.

(3) د. وهبة الزحيلي، موقف الإسلام من غير المسلمين خارج المجتمع الإسلامي، المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسسة آل البيت)، ا لجزء الأول، 1989، ص312.

(4) د. عبد الكريم زيدان، مرجع سابق، ص11.

الحربي بمقتضاه القتال مع احتمال دخول الإسلام عن طريق مخالطته للمسلمين وإطلاعه على شرائع الإسلام، ويتضمن إقرار غير المسلمين على دينهم وتمتعهم بحماية الإسلام بشرط دفع الجزية والتزامهم أحكام القانون الإسلامي في غير الشؤون الدينية[1].

وعلى هذا الأساس يصبح الذمي من أهل دار الإسلام وبموجب هذا العقد ينشأ له حقوق ويترتب عليه التزامات، أي أنه يعتبر من حاملي الجنسية الإسلامية ويتولى إبرام عقد الذمة مع غير المسلم الإمام أو نائبه فقط وينعقد بإيجاب وقبول شأنه في ذلك شأن العقود الأخرى وهو يشبه طلب التجنيس في الوقت الحاضر[2].

وعن مدى وجوب إجابة طلب عقد الذمة يتفق الفقه أن على الإمام إجابة الطلب وذلك لأن عقد الذمة ينتهي به قتال غير المسلمين وأن النبي ﷺ قد أجاب طلب نصارى نجران إلى عقد الذمة حينما طلبوها منه، أما المالكية فيرون وجوب إجابة الطلب إذا تيقنت المصلحة، وذلك خشية من الضرر علي المسلمين كأن يكون طالب عقد الذمة جاسوساً[3].

المستأمنون: المستأمن بكسر الميم اسم فاعل، الطالب للأمان، وبفتح الميم اسم مفعول أي المعطي للأمان، وقد عرفه ابن القيم[4] بأنه: "هو الذي يقدم بلاد المسلمين من غير استيطان لها"، وعرفه السيد سابق بقوله: "هو الحربي الذي يدخل دار الإسلام بأمان، دون نية الاستيطان بها والإقامة فيها بصفه مستمرة، بل يكون قصده إقامة مده معلومة فإن تجاوزها وقصد الإقامة بصفة دائمة، فإنه يتحول إلى ذمي"[5].

---

(1) د. يوسف القرضاوي، غير المسلمين في المجتمع الإسلامي، الطبعة الثانية، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1983، ص7.

(2) د. عبد الكريم زيدان، مرجع سابق، ص31.

(3) د. عبد الكريم زيدان، المرجع السابق، ص32.

(4) مشار إليه في د. يوسف أبو هلاله، تعامل المسلمين مع غيرهم في مجتمع الدعوة، دار الضياء للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص45.

(5) مشار إليه في د. يوسف أبو هلاله، مرجع سابق، ص45.

والأصل في الأمان قوله تعالى: "وإن أحد من المشركين استجارك فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه ذلك بأنهم قوم لا يعلمون"(1)، وهذا الأمان أمان مؤقت بخلاف الأمان بعقد الذمة؛ لأن عقد الذمة يشترط له التأبيد، وينعقد هذا الأمان بالكتابة أو الإشارة ومتى انعقد فقد تم وأمكن تنفيذه فوراً(2).

وللحربي المستأمن أن يعمل بموجب هذا العقد، فيدخل دار الإسلام بأمان، ويجب عدم التعرض له بسوء وعلى المسلمين رعاية هذا الأمان مادام قائماً.

وعن مدي تمتع الذميين والمستأمنين بجنسية الدولة الإسلامية، فالأمر بالنسبة للذميين أنهم يكتسبوا جنسية الدولة الإسلامية بموجب عقد الذمة؛ لأنهم به يصبحوا من أهل دار الإسلام، وأن أساس اكتساب الجنسية هو التزامه أحكام الإسلام وإقامته غير الموقوتة بدار الإسلام، أما المستأمن فهو أجنبي عن دار الإسلام وإن دخلها بأمان مؤقت وعليه فهو لا يكتسب جنسيه الدولة الإسلامية(3).

والمستأمنون في دار الإسلام –بالرغم من كونهم أجانب– فإن الدولة الإسلامية قررت لهم حقوقاً قريبة جداً من حقوق المسلمين، ولهذا فإن الحد الأدنى من الحقوق العامة الذي يقرره القانون الدولي العام بالنسبة للأجانب متيسر أصلاً للمستأمنين في دار الإسلام(4)، وهذا الحقوق هي:

حق المستأمن في دخول دار الإسلام والإقامة فيها والخروج منها متى شاء.

حيث أن الدولة الإسلامية ليست مغلقة الأبواب في وجوه الأجانب، فالأجنبي يدخل دار الإسلام بأمان من قبل آحاد المسلمين، ولكن، هل هناك إلزام شرعي يلزم الدولة الإسلامية بقبول الأجانب في إقليمها؟

هنالك حالتين: إذا كان طلب الدخول لسماع كلام الله ومعرفة شرائع الإسلام ففي هذه الحالة يجب إجابة الطلب، أما إذا كان طلب الدخول لتجارة فلا يوجد إلزام شرعي على الدولة الإسلامية يلزمها بإجابة الطلب.

---

(1) سورة التوبة، الآية: 6.

(2) د. عبد الكريم زيدان، مرجع سابق، ص46.

(3) د. عبد الكريم زيدان، مرجع سابق، ص47.

(4) د. عبد الكريم زيدان، مرجع سابق، ص112.

وإذا دخل الحربي دار الإسلام بأمان فلا يمكّن من الإقامة الدائمة وإنما يسمح له بالإقامة اليسيرة؛ لأن في طول إقامته ضرراً على الدولة الإسلامية، وللمستأمنين الحرية في التنقل في دار الإسلام والإقامة فيها إلا فيما يخص بعض الأماكن لاعتبارات دينية مثل حرم مكة؛ لأنه لا يجوز لغير المسلم دخوله سواء كان ذمياً أو مستأمناً.

كما يتمتع الأجنبي في دار الإسلام بحمايتها، فقد قال الفقهاء أن على الإمام أن يحمي المستأمنين وأن ينصفهم ممن يظلمهم، ويتمتع المستأمن بحرية العقيدة، فلا يكره على تغييرها لأنه (لا إكراه في الدين)، والدولة الإسلامية لا تُكره الذمي –وهو من رعاياها- على تبديل عقيدته، فمن الأولى أن لا تفعل ذلك مع المستأمن وهو أجنبي عنها[1].

وكذلك للمستأمن الحق في الخروج من دار الإسلام أثناء مدة إقامته، ولا يمنع من ذلك، ولكن يجوز إخراجه قبل انتهاء مدة إقامته إذا كان في بقائه مفسدة وضرراً حسب تقدير الدولة الإسلامية، ويعتبر هذا الحق للدولة الإسلامية شرطاً ضمنياً في إعطائها الأمان له.

أما بالنسبة للحقوق الخاصة للمستأمنين فيتمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها الذمي؛ لأنه بمنزلة الذمي ما دام في دار الإسلام[2].

3.2.1 مفهوم الأجنبي في العصر الحديث:

لم يعد الأجنبي يعامل معاملة العدو كما كان ينظر إليه في العصور الغابرة، حيث كان يهدر دمه وتستباح أمواله، ولم يكن ضيفاً يشمله أحد المواطنين بحماتيه، بل أصبحت كل دولة في علاقاتها بالدول الأخرى تنظر بعين الاعتبار إلى كيفية معامله رعاياها في الخارج[3].

---

[1] د. يوسف أبو هلاله، مرجع سابق، ص47.

[2] د. عبد الكريم زيدان، مرجع سابق، ص115.

[3] د. محمد كمال فهمي، أصول القانون الدولي الخاص، الطبعة الأولى، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، 1982، ص275.

وبعد أن كان دين الشخص هو الذي يميز بين الوطنيين والأجانب، فالأجنبي كان من يخرج عن العقيدة الدينية للمدينة ومن ثم فلا تحميه آلهتها، أصبح معيار التمييز بين الوطني والأجنبي هو الجنسية، ولما كانت الجنسية هي المعيار المأخوذ به في العصر الحالي لإجراء التفرقة بين الأجانب والوطنين وهو معيار حديث، إذ ورد النص عليه لأول مرة في مجموعه نابليون سنة (1804)[1].

فلقد قامت النظرية الحديثة للجنسية على أساس ربط الفرد بدولة معينة، ولذا غلب في التنظيم الدولي تقسيم الجماعات على أساس الدول وليس على أساس المجتمعات، ومن ثم نسبه الفرد إلى دولة ما وليس إلى مجتمع معين، ومن هنا كانت الدلالة القانونية للتفرقة بين الوطني والأجنبي بأنه الشخص الذي لا يعد وطنياً أي ليست له جنسية الدولة[2].

وعلى هذا الأساس يجمع الفقه على تعريف الأجنبي بأنه الشخص الذي لا يعد وطنياً، أي ليست له جنسية الدولة، وتكون الأجنبية بذلك صفة سلبية تقابل صفة الوطنية وتلحق كل من لا يتمتع بجنسيه الدولة.

وصفة الأجنبي لا تكتسب دلالة مطلقة إلا في حالة عديم الجنسية، إذ يعتبر أجنبياً بالنسبة إلى سائر الدول، حيث لا يحمل جنسية أي منها، أما متعدد الجنسيات فهو لا يعد أجنبياً إلا بالنسبة إلى الدول التي لا يحمل جنسياتها.

أما بالنسبة إلى الدول التي يحمل جنسيتها فهو وطني ولا يتسنى اعتباره أجنبياً فيها لمجرد كونه يحمل جنسية دولة أو دول أخرى في نفس الوقت[3].

مع الإشارة للدور الهام للشريعة الإسلامية الغراء في تغيير النظرة للأجنبي والاعتراف له بالحقوق العامة والخاصة، فقد كانت نقطة البدء في الاعتراف للأجنبي بالحقوق هي الثورة الفرنسية وما أعقبها من إعلان حقوق الإنسان وصدور دساتير الثورة التي تضمنت الأساس القويم لحقوق الأجانب.

---

(1) د. إبراهيم أحمد إبراهيم، الكتاب الأول، مركز الأجانب وتنازع القوانين، 1992، ص8.

(2) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص323.

(3) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص325.

وكادت القواعد التي تنظم حقوق الأجانب تكتمل لولا اندلاع الحرب العالمية الأولى التي كانت سبباً في النظرة للأجانب نظرة شك ومراقبتهم أثناء دخولهم وإقامتهم وخروجهم من إقليم الدولة، مما كان مدعاة لظهور نظام جوازات السفر والتشدد في تطبيقه[1].

لقد صارت الجنسية أساساً للتمييز بين الوطني والأجنبي، فيكفي لمعرفة الأجنبي في أي دولة أن نرجع إلى تشريعها الداخلي الذي يحدد من هو الوطني، حتى يمكن تحديد من هو الأجنبي، فالأجنبية صفة سلبية تقابل صفة الوطنية فيكفي أن تتحدد هذه حتى تتحدد تلك[2].

وعلى هذا فإن تحديد الصفة الوطنية أو الأجنبية للشخص في مجال مركز الأجانب يجب أن يتم بالنظر إلى جنسيته في اللحظة التي يثور فيها التساؤل حول تمتعه بحق من الحقوق أو تحمله بالتزام ما.

لذا تكتفي تشريعات الجنسية في مختلف الدول عادة ببيان من هو الوطني دون أن تعنى بتحديد من هو الأجنبي، فالأجنبي هو كل من ليس وطنياً، في حين نجد تشريعات أخرى تحدد من هو الوطني ومن هو الأجنبي.

وتبعاً لذلك فقد حددت المادة الثانية من قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة (1954) وتعديلاته الأجنبي (بأنه كل شخص غير أردني)[3].

كما حددت المادة الثانية من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (24) لسنة (1973) وتعديلاته الأجنبي بأنه (كل من لا يتمتع بالجنسية الأردنية)[4].

ولذلك نجد أن المشرع الأردني على خلاف بعض التشريعات العربية قد جعل لفكرة القومية العربية انعكاساً واضحاً على تنظيمه لمادة الجنسية وخصوصاً فيما يتعلق بكسب الجنسية حيث أنه كان سباقاً لترجمة هذه الفكرة على الواقع من خلال حسمه لكل خلاف بشأن المقصود بالعربي، فنصت المادة الثانية فقرة (ج) من قانون

---

(1) د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص31.

(2) د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص284.

(3) المنشور على الصفحة (105) من عدد الجريدة الرسمية رقم (1171) تاريخ (1954/02/16).

(4) المنشور على الصفحة (1112) من عدد الجريدة الرسمية رقم (2426) تاريخ (1973/06/16).

الجنسية الأردني رقم (6) لسنة (1954) على أن العربي لغايات هذا القانون كل من نُسب لأب عربي الأصل ويحمل جنسية إحدى دول الجامعة العربية[1].

حيث أن المشرع الأردني قد ميز بين العربي وغير العربي في الحصول على الجنسية الأردنية وأفرد للعربي نصاً خاصاً في المادة الرابعة من القانون، كما أعطى لمجلس الوزراء في الفقرة الثانية من المادة الثالثة عشر الحق في أن يستغني عن الشرط القاضي بسبق الإقامة إذا كان مقدم الطلب عربياً[2].

كذلك فيما يخص حالة الشخص المغترب فقد نصت على هذه الحالة المادة الخامسة من قانون الجنسية الأردني والمتعلقة بتجنيس المغترب حيث عرفته الفقرة (ج) من المادة الثانية بأنه كل عربي ولد في المملكة الأردنية الهاشمية أو في القسم المغصوب من فلسطين وهاجر عن البلاد أو نزح عنها كما تشمل هذه العبارة أولاد ذلك الشخص أينما ولدوا.

3.1 سلطة الدولة في تحديد المركز القانوني للأجانب:

تعنى دراسة مركز الأجانب ببحث المعاملة التي يتلقاها الأجنبي في الدولة التي يدخلها، أي تحديد الحقوق التي يمكن أن يتمتع بها والالتزامات التي يتقيد بها، فالأجنبي الذي يحل على الدولة هو من غير مواطنيها أي لا يحمل جنسيتها وهو بالتالي يتلقى معاملة مختلفة نتيجة لأسباب ودوافع خاصة بكل دولة[3].

---

(1) يعد التشريع السوري أنموذجاً بين التشريعات العربية التي سجلت لفكرة القومية العربية بصمات على تشريع الجنسية، حيث بين في سبق تشريعي أنه :يقصد بالأجنبي كل من لا يتمتع بجنسية الجمهورية العربية السورية أو جنسية أي بلد عربي"، الفقرة (ج) من المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم (276) لعام (1969).

(2) د. غالب الداوودي، القانون الدولي الخاص الأردني، الكتاب الثاني في الجنسية، الطبعة الأولى، عمان، 1994، ص67.

(3) انظر بصفة خاصة في الدراسات المتعلقة في موضوع مركز الأجانب: د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص317، د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص293، د. جاد جابر عبد الرحمن، مرجع سابق، ص78، د. سعيد يوسف البستاني، المركز القانوني للأجانب وللعرب في الدول العربية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص10 وما بعدها.

وسلطة الدولة في تحديد مركز الأجانب غالباً ما تقيد بقيود متعلقة باحتياطات أمنية أو سياسية أو قانونية واقتصادية سيتم الحديث عنها لاحقاً، وكذلك الاعتبارات التي تراعيها الدول كنتيجة منطقية لاعتبارها عضواً في الجماعة الدولية والوسائل الفنية التي تتبعها الدول لتحديد مركز الأجانب فيها.

1.3.1 الأساس القانوني لتحديد مركز الأجانب:

لا جدال في اختصاص الدولة بالتشريع للوطنيين والعلاقات الوطنية وذلك استناداً إلى حق السيادة المقرر في القانون الدولي العام للدولة على أشخاصها وهو يسمى بالسيادة الشخصية[1].

وكذلك الأمر بالنسبة للأجانب فيسلم الفقه الدولي بصفة عامة بأن الدولة هي المشرع الأصيل لمركز الأجانب فيها مع الاختلاف في تبرير الأساس الذي يقوم عليه هذا الدور للدولة. وأن هذا الدور غير مطلق، إذ تحكمه أساساً الالتزامات التي ترتضيها الدولة بمقتضى الاتفاقيات والمعاهدات التي تبرمها مع غيرها من الدول وكذلك التزامها بالعرف الدولي، حيث يضمن هذا العرف للأجانب حداً أدنى من الحقوق تلتزم بها سائر الدول الأعضاء في الجماعة الدولية[2].

أما عن الأساس الذي اختلف الفقه في تبريره نجد أنه في فقه القانون الدولي العام يذهب الرأي السائد إلى أنه بما أن اختصاص الدولة في التشريع بالنسبة للوطنيين يستند إلى حق السيادة فلا شك أيضاً أن اختصاصها بالتشريع بالنسبة للأجانب يستند إلى ذات الحق الذي يكفل لها ولاية عامة على إقليمها (حق السيادة الإقليمية)[3].

وجانب آخر من الفقه يذهب إلى تبرير آخر يستند على نظرية الازدواج الوظيفي على أن المجتمع العالمي يتكون من مجموعة من الدول وليس للمجتمع

---

(1) د. سامي جنينة، القانون الدولي العام، سنة 1938، مشار إليه في د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص293.

(2) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص341.

(3) د. حامد سلطان ود. عبد الله العريان، أصول القانون الدولي، 1952، ص33، مشار إليه في د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص341.

العالمي مشرع خاص فإن مشرع الدولة يتولى التشريع بمجتمعه بنوع من اللامركزية وللمجتمع العالمي بحكم الضرورة وبنوع من ازدواج الوظيفة[1].

أما عن طبيعة القواعد التي تحكم مسألة تمتع الأجانب بالحقوق فيرى جانب من الفقه أن الأجانب المقيمين في دولة معينة لا يتمتعون إلا بالحقوق التي تمنحهم إياها قوانين تلك الدولة ما دامت لا توجد معاهدة بين دولتهم والدولة التي يقيمون فيها ولا يمكنهم أن يتمسكوا بقواعد القانون الدولي العام لأن هذا القانون ينظم الحقوق والواجبات بين الدول فقط.

ويرى جانب آخر من الفقه أن هنالك رخصاً يعترف بها القانون الدولي العام للأجانب ولا يمكن للدول أن تنكرها عليهم دون أن تعرض نفسها للخروج على قواعد المجتمع الدولي، فهي ليست حرة حرية مطلقة في التعامل مع الأجانب حيث هنالك حداً أدنى من الحقوق أساسه العلاقات الدولية بين الدول وإنسانية الإنسان[2]، والرأي الثاني هو الأرجح فقد عقدت على أساسه المعاهدات[3] وأكدته الأحكام القضائية الدولية.

ويتضمن الحد الأدنى حق الأجنبي في الشخصية القانونية وكافة الحقوق المتصلة بحرمة النفس وصيانة الجسد والحقوق المتصلة بمقتضيات التعامل الدولي.

2.3.1 مدى حرية الدولة في تنظيم حقوق الأجانب:

إن كل دولة حرة في تنظيم علاقاتها الوطنية على أساس حق سيادة الدولة على إقليمها، كما أنها تتمتع بحرية واسعة في مجال تنظيم حقوق الأجانب المقيمين على إقليمها، فمشرع الدولة هو الذي يحدد مركز الأجانب وفقاً لما يصدره من تشريعات.

غير أن هذه الحرية التي يتمتع بها المشرع تمس مصلحة الدولة التي ينتمي إليها الأجنبي، وعليه فإن حرية المشرع لا تعد مطلقة كما في حالة التشريع للوطنيين

[1] د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص294.

[2] د. جابر جاد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص79.

[3] الاتفاقيات الخاصة بالإقامة بين الدول والتي عقدت بعد إلغاء الامتيازات بمقتضى معاهدة لوزان، سنة 1923.

وإنما يتقيد في ذلك بما يفرضه العرف الدولي في العصر الحديث وهو الاعتراف للأجانب بقدر معين من الحقوق وكذلك المعاهدات التي تعقدها الدولة مع الدول الأخرى[1].

كما أن هنالك قيوداً أخرى يجب على الدولة أن تأخذها بعين الاعتبار لأنها تتعلق بمصالحها العليا كالاعتبارات المتعلقة بالأمن والاقتصاد والكثافة والتجانس السكاني.

أولاً: قيد الحد الأدنى من الحقوق:

يعتبر قيد الحد الأدنى وليد تطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية والتعامل المشترك وتبادل المصالح بين الدول وسهولة الاتصال بين مختلف المجتمعات كان سبباً في قيام علاقات ومعاملات بين رعايا الدول المختلفة، وعليه أصبح من الضروري الاعتراف للأجانب في إقليم الدولة بالحقوق التي يتطلبها كيانه الإنساني[2].

ومع أن التزام الحد القانوني لحقوق الأجانب قد اكتسب صفة الإلزامية في القانون الدولي، إلا أن مضمون هذا الحد غير منضبط بشكل دقيق مما أدى إلى إثارة الخلاف بين الفقهاء حول تحديد الحقوق التي تكون لها حرمة دولية، وبالتالي يجب على المشرع الوطني التقيد بها، وكان عدم انضباط هذا الحد سبباً في لجوء الدول إلى المفاوضات الدبلوماسية[3].

غير أن أغلبية فقه القانون الدولي العام قد اتجهت إلى الاعتراف بوجود عرف دولي يقرر حد أدنى لمعاملة الأجنبي أو للحقوق التي يتمتع بها في الدولة، ويقوم هذا الحد أساساً على الاعتراف له بالشخصية القانونية باعتباره إنساناً، وبغض

---

(1) د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص92.

(2) د. يونس بني يونس، المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، عمان، 2003، ص120.

(3) د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص85 وما بعدها.

النظر عن الدولة التي ينتمي إليها، وعليه لا يجوز للدولة أن تهبط عن هذا الحد في معاملتها للأجانب وألا تعرضت للمساءلة الدولية[1].

ومهما يكن من أمر الخلاف حول تحديد الحقوق التي يتضمنها قيد الحد الأدنى فإن الاتفاق منعقد على أن هنالك ثمة رخصاً خاصة يعترف بها القانون الدولي العام للأجانب ويجب أن تلتزم بها الدول، فالدولة ليست حرة في التعامل مع الأجانب، بل تخضع لالتزام دولي يقضي بوجوب الاعتراف لهم بحد أدنى من الحقوق[2].

ولعل من أهم الحقوق التي تدخل ضمن مضمون الحد الأدنى الذي يفرضه القانون الدولي الحق في التمتع بالشخصية القانونية حيث يعد ذلك في طليعة الحقوق التي يتضمنها الحد الأدنى، حيث يجب على كل دولة أن تعترف للأجانب بالشخصية القانونية، ولا يعتبر هذا الاعتراف تسامحاً أو تفضلاً من الدول إنما هو التزام تفرضه عليها الجماعة الدولية لأن القول بغير ذلك يهدر كرامة الفرد ويجعله في مصاف العبيد وقد نصت على ذلك المادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان[3].

كذلك من ضمن هذه الحقوق حق الإنسان في الأمن الشخصي، وقوام هذا الحق أنه لا يجوز أن يتعرض الأجنبي لأي اعتداء سواء كان على نفسه أو ماله أو مسكنه دون أن تقوم الدولة برده، فلا يجوز أن تسمح دولة من الدول تعذيب الأجنبي أو تعريضه للعقوبة أو لمعاملة تهدر كرامته بدون أن يرتكب جريمة، كما لا يجوز القبض عليه أو حبسه إلا وفق أحكام القانون[4].

كما على الدول أن تلتزم في حدود القانون بتوفير بعض مستلزمات الحياة الخاصة للأجانب وتمكين الأفراد من مختلف الجنسيات من تبادل المنافع والمصالح وتمكينه كذلك من إجراء التصرفات القانونية اللازمة لمباشرة نشاطه القانوني.

---

[1] د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص361.

[2] د. جابر جاد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص79.

[3] د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص89.

[4] د. صالح عبد الزهرة الحسون، المرجع السابق، ص90 وما بعدها.

ثانياً: الاعتبارات التي تراعيها الدولة في تنظيم حقوق الأجانب:

سبق وبينا أن كل دولة حرة في تنظيم علاقاتها الوطنية على أساس السيادة الإقليمية، كذلك نجد أن الدولة تتمتع بحريه تامة في وضع القواعد الخاصة بمركز الأجانب طبقاً لاعتبارات وطنية ومراعاة للمصالح القومية مادامت ملتزمة بالحد الأدنى المتعارف عليه دولياً.

وتتوقف سيادة الدولة في هذا المجال على اعتبارات مختلفة، منها سياسة، واقتصادية، وتاريخية؛ لذلك اختلفت تشريعات الدول في رسم تلك السياسة تجاه معاملة الأجانب بين مساواة بين الحقوق التي يتمتع بها الوطني والأجنبي وبين من يعطي الوطنين حقوقاً مختلفة عن الأجانب[1].

أما هذه الاعتبارات فهي:

أ. اعتبار الأمن:

يقوم على ضرورة حماية الدولة لأمنها من وفود الأجانب إليها، مما يقتضي اتخاذ أقصى درجات اليقظة والحذر عند الموافقة على دخولهم مع الرقابة على إقامتهم والسيطرة على بقائهم وإبعادهم عن إقليم الدولة أن اقتضى الأمر ذلك.

ومعيار الأمن وإن سلمت به تشريعات الدولة فإنه واسع ومرن[2] ويعطي للدولة سلطات واسعة في رفض الأجنبي أو تقييد وضعه وحركته فيها، وكثيراً ما استعملته الدول في الخروج عن الحد الأدنى المعترف به دولياً إلى حد التشدد والقسوة.

وتتخذ الدول موقفاً حذراً من الأجانب إما بسبب أفكاراً مناوئة للسياسة العامة للدولة يحملها الأجنبي ويكون بذلك خطراً على أمنها أو سلامتها أو أن تكون الدولة التي ينتمي إليها الأجنبي معادية للدولة أو أن يكون تكوين الأجنبي أصلاً مختلف عن مجتمع الدول مما يتعذر معه إذابته في ذلك المجتمع.

---

[1] د. جابر الراوي، القانون الدولي الخاص في أحكام مركز الأجانب في القانون الأردني، الطبعة الأولى، الدار العربية للتوزيع والنشر، عمان، 1986، ص84.

[2] د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص343.

ب. الاعتبار الاقتصادي:

ويقوم على أساس تحقيق الرخاء الاقتصادي للدولة ومنع الإضرار باقتصادها حيث أن الدول ولغايات تشجيع السياحة مثلاً تُسهل عملية دخول الوفود السياحية لإقليمها، كذلك تشجع الاستثمار حيث تقوم الدول بتسهيل عمليات دخول وإقامة مستثمرين إلى إقليمها.

والواقع أنه لا يمكن إنكار الدور الذي يلعبه الاعتبار الاقتصادي في السياسية التشريعية لمركز الأجانب في كل دولة حيث راعى المشرع الأردني في قانون الإقامة وشؤون الأجانب الاعتبار الاقتصادي من خلال منح المستثمر الأجنبي إذن الإقامة إذا كان قادماً لاستثمار أمواله في المشروعات التجارية أو الصناعية التي توافق عليها وزارة الاقتصاد الوطني وذلك بنص الفقرة (ج) من المادة (26) من القانون.

كما أن الدولة مع تشجيعها للاستثمارات الأجنبية يجب أن تراعي حجم الأيدي العاملة الموجودة فيها فإن كانت قليلة فإنها تفتح الباب للأجانب للعمل فيها كما يجب أن تأخذ بالاعتبار طبيعة الأعمال التي يعمل بها الأجنبي ومدى مساسها بأمن الدولة، كذلك عدم السماح للأجانب بمزاحمة الوطنيين في ممارسة الحرف والمهن التي يعملون فيها[1].

ج. اعتبار الكثافة السكانية:

إن الكثافة السكانية تختلف من دولة إلى أخرى، وهي في بعض الدول تكون غير متوازنة مع الإمكانيات الاقتصادية ومصادر الدخل، فبعض الدول تعاني من قلة السكان بالمقارنة مع إمكانياتها الاقتصادية وبالتالي تتجه إلى جذب الأجانب وتشجعهم على الهجرة إليها، ودول أخرى تعاني من الكثرة السكانية فيها، فتلجأ إلى الحد من الهجرة الأجنبية إليها[2].

ونتيجة لارتفاع نسبة البطالة بين الأردنيين في السنوات الأخيرة اتبع الأردن الموقف الذي تتبعه الدول التي تمتاز بالكثافة السكانية؛ وذلك حفاظاً على المواطنين

---

(1) د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص96.

(2) د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص312.

من البطالة التي قد تحصل بسبب منافسة الأجانب، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة (12) من قانون العمل رقم (8) لسنة (1996) على: "لا يجوز استخدام أي عامل غير أردني إلا بموافقة الوزير أو من يفوضه شريطة أن يتطلب العمل خبرة وكفاءة غير متوفرة لدى العمال الأردنيين أو كان العدد المتوفر منهم لا يفي بالحاجة وتعطى الأولوية للخبراء والفنيين والعمال العرب"[1].

إلا أنه نتيجة عزوف العمال الأردنيين عن بعض المهن وظهور بعض الصناعات الثقيلة، أصبحت الأيدي العاملة الأردنية لا تكفي لسد الحاجة مما دعى الدولة أن تلجأ إلى استقدام الأيدي العاملة من الأقطار العربية كمصر وبعض الدول الآسيوية.

3.3.1 الوسائل التي تتبعها الدولة لتنظيم حقوق الأجانب:

لا تملك الدولة الحرية المطلقة في أسلوب التعامل مع الأجانب، بل إنها مقيدة وملزمة بتوفير الحد الأدنى المطلوب الذي يكفل الحياة الكريمة لهم، وبالتالي غالباً ما تضع الدول في اعتبارها أن المعاملة التي تقررها للأجانب في تشريعاتها الداخلية تنعكس على وضع مواطنيها الموجودين في الخارج[2].

ومن المتفق عليه أن أمر منح هذه الحقوق أو تحريمها متروك لكل دولة، فهي حرة في الاعتراف للأجنبي بحقوق تفوق ما اتفق عليه في قيد الحد الأدنى وإن شاءت حرمت ذلك عليه، وذلك وفق ما تمليه عليها مصالحها العليا القومية، بما فيها الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى هذا الأساس تحدد الدولة موقفها من الأجانب فيما يجاوز الحد الأدنى من الحقوق[3].

فالأدوات التي تستخدمها الدول من خلال مشرعها الوطني إزاء التعامل مع الأجانب هي الوسائل الفنية التي تتبعها في ذلك المجال، حيث أن الدول تختلف فيما بينها في أسلوبها المتشدد أو المتساهل مع الأجانب إذ قد يصل التساهل إلى حد

---

(1) لاحظ: إشارة أخرى للتوجه القومي لدى المشرع الأردني.

(2) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص347.

(3) د. صالح عبد الزهرة، مرجع سابق، ص61.

مساواة الأجانب بالوطنيين، وقد تقرر الدولة بعض الحقوق للأجانب ولكن بشرط المعاملة بالمثل أو تميز بعض الأجانب عن غيرهم نتيجة لعلاقة خاصة تربطها بدولة أو دول معينة تأخذ بمبدأ الدولة الأولى بالرعاية.

وهذه الوسائل هي:

أولاً: تشبيه الأجانب بالوطنيين:

تقرر بعض الدول التشبيه بين الأجانب والوطنيين، فتعامل الأجانب نفس ألمعامله التي يتلقاها الوطنيون، وعلى هذا الأساس أخذت بعض التشريعات الحديثة بالمساواة المبدئية بين الأجنبي والوطني[1]، وهذا التشبيه قد يأتي عاماً بالنسبة لكافة الحقوق أو بالنسبة للأجانب كافة، كما أنه قد يتخصص بالنسبة لبعض الحقوق أو لبعض الأجانب.

ويرى البعض أن المساواة في الحقوق بين الأجانب والوطنيين مخالف لطبيعة الأشياء وأن الدولة لا تستطيع تطبيق ذلك في بعض التزامات القانون العام كالخدمة العسكرية مثلاً[2]، وكذلك أن المساواة في الحقوق يترتب عليها مساواة في الالتزامات مما يثير صعوبة في التطبيق في بعض الحالات.

وعلى العكس يرى جانب آخر من الفقه أن هذه الصورة تحقق قمة التعامل المتحرر في تنظيم مركز الأجانب، إذ يؤدي ذلك إلى إزالة كل تفرقة بين مركز الأجنبي ومركز الوطني، لذلك فإن هذا التشبيه لا يحدث عادة إلا بين الدول التي تجمعها روابط مشتركة وتقارب كبير[3].

وفي مجال المفاضلة بين الرأيين نجد أن إعطاء الأجانب نفس الحقوق المقررة للوطنيين فيه إجحاف، حيث لا بد من أن يشعر المواطنين بتميزهم عن هؤلاء الأجانب، وإلا ماذا يعني أساس تمتعهم بجنسيتهم الوطنية لولا أنها رابطة سياسية وقانونية تربط المواطنين بدولتهم وتكفل لهم تمتعهم بالحقوق العامة والحقوق السياسية.

---

(1) مثل إيطاليا وألمانيا وأسبانيا وهولندا، مشار إليه لدى د. جابر جاد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص80.

(2) د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص299، د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص 65.

(3) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص355. د. يونس بني يونس، مرجع سابق، ص130.

وبما أن الدولة لا تلتزم بالمساواة المطلقة بين الوطنيين والأجانب، فإنها في نفس الوقت لا تلتزم بإقامة المساواة بين الأجانب على اختلاف جنسياتهم فيما يزيد على قدر الحد الأدنى المقرر دولياً، حيث قد تعمد الدولة لاعتبارات تاريخية أو سياسية معينة أن تخص طائفة من رعايا دولة معينة معاملة خاصة، ومثل هذا التمييز تملكه الدولة ما دامت ملتزمة تجاه سائر الأجانب المقيمين على إقليمها بقدر الحد الأدنى للحقوق الذي تقرره قواعد القانون الدولي[1].

ثانياً: نظام المعاملة بالمثل (التبادل)[2]:

المقصود بهذه الوسيلة أن تضمن الدولة لرعاياها في الخارج معاملة حسنة، من خلال السماح للأجنبي التمتع بحقوق معينة، على شرط أن تسمح دولة هذا الأجنبي لرعاياها التمتع بنفس الحقوق، وشرط التبادل قد تضعه الدولة في تشريعها الذي ينظم مركز الأجانب دون أن تشترط لتحقيقه معاهدة وقد يوجد في معاهدات الدولة، فيدخل في التنظيم القانوني لمركز الأجانب فيها رغم أن تشريعها خالياً منه[3].

وهذه الوسيلة تحقق قدراً من التوازن والمساواة بين الأفراد على المستوى الدولي، غير أن الفائدة المرجوة منها لا تتحقق على نحو واسع إلا في نطاق الدول التي تتشابه تشريعاتها وأنظمتها القانونية، أما في الدول التي تختلف تشريعاتها وأنظمتها القانونية فكثيراً ما يتعطل نظام المعاملة بالمثل نتيجة أن الحق المقرر في أحداها والذي يمكن أن تسمح للأجنبي التمتع به ببعض الحقوق قد ينعدم في الدولة الأخرى[4].

---

(1) د. حامد سلطان، مرجع سابق، ص292.

(2) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص348.

(3) يتفق الفقه على أن نظام التبادل يتوازى مع نظام المعاملة بالمثل ويربط بين النظامين ربطاً كاملاً ويختلف مع هذا الرأي الدكتور أحمد قسمت الجداوي على أساس أن التبادل يتحقق بمقتضى المعاهدة ويدخل في مجال التنظيم الدولي، بينما نظام المعاملة بالمثل قد تلجأ إليه الدولة أو لا تلجأ بإرادتها المنفردة في تشريعها الداخلي، فهي أسلوب التنظيم في القانون الداخلي.

(4) د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص302.

ويقسم الفقهاء المعاملة بالمثل إلى قسمين: التبادل من حيث الشكل، والتبادل من حيث الموضوع.

1. **التبادل من حيث الشكل:**

ويتخذ عدة صور فهو إما أن يكون تبادل دبلوماسي أو تبادل تشريعي، أو تبادل واقعي.

أما التبادل الدبلوماسي فيتحقق عندما يتقرر في نص تشريعي مشروط بوجود معاهدة بين الدولتين، ولا ينصب هذا النوع من التبادل إلا على حق أو حقوق معينه فلا يمكن أن يشمل كل الحقوق[1]، ولمثل هذا التبادل صفة الإلزام فلا يمكن لدولة موقعة عليه أن تتخلى عنه بإرادتها المجردة، بل يشترط عليها أن تأخذ موافقة الدول الأخرى في هذا التبادل[2].

والتبادل التشريعي لا تمنح بمقتضاه الدولة للأجنبي إلا الحقوق التي يمنحها قانون دولته للتابعين لتلك الدولة، ويشترط وجود نص أو نصوص تشريعية في الدولة الأجنبية على تمتع الأجانب بالحقوق موضوع التبادل حتى يسمى التبادل تشريعياً ولا يكفي لتحقيقه مجرد تمتع الأجانب بالحقوق بدون نص[3].

وإذا كان الاعتماد على الأساس التشريعي يتميز بسهولة الإثبات، حيث يكفي في هذا المقام الرجوع إلى النصوص التشريعية دون البحث عن القرائن والأدلة، إلا أنه يعيبه عدم إمكانية تطبيقه بالنسبة للدول التي لا تنظم مركز الأجانب فيها بمقتضى نصوص تشريعية، حيث يتعطل في هذه الحالة نظام المعاملة بالمثل على أساس التبادل التشريعي[4].

والتبادل الواقعي هو أن تعامل الدولة الأجنبي المعاملة التي يعامل بها فعلاً التابع لها في دولة ذلك الأجنبي، دون وجود معاهده أو تشريع داخلي يقرر صراحة مبدأ المعاملة بالمثل، ومع ذلك تلجأ بعض الدول لغرض التأكد من مدى التزام الدولة

---

(1) د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص72، د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص303.

(2) د. جابر جاد عبد الرحمن، مرجع سابقن ص82.

(3) د. عز الدين عبد الله، المرجع السابق، ص661.

(4) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص350.

الأخرى بمعاملة رعاياها واقعاً أن تنص في تشريع يقرر أن الأجانب يتمتعون بالحقوق إذا كانت دولتهم تكفل للأجانب فيها التمتع بنفس الحقوق[1].

2. التبادل من حيث الموضوع:

وبموجب هذا النوع من التبادل إما أن تمنح الدولة للأجنبي نفس الحق الذي تمنحه دولة الأجنبي لرعايا تلك الدولة، ويشترط في هذه الحالة أن يحقق التوازن بين الدولتين حتى لا تثور شبهة الغبن الذي يلحق بإحدى الدولتين لأن تبادل الحق بالحق يفترض توازناً مادياً محكماً، وغالباً ما يختل هذا التوازن إذا ما روعي في التقدير أهمية الحق موضوع التبادل بالنسبة للدولة وكذلك يتوقف على عدد الرعايا الموجودين لكل دولة في الدولة الأخرى[2].

أو أن يكون التبادل في معاملة معينه، أي أن يكون للأجانب في الدولة وللمواطنين في الخارج التمتع بمركز قانوني معين تحدده المعاهدة التي يرد فيها شرط التبادل سواء كان هذا المركز موافقاً أو مخالفاً لمركز الوطنيين، وفي هذا النوع من التبادل قد يتمتع الأجنبي في الخارج بما لا يتمتع به في وطنه، فلو تقرر في معاهدة بين دولتين أن لرعايا كل منهما في الأخرى حق التعويض عن كل ضرر يصيبيهم ولو كان ذلك ناشئاً عن عمل من أعمال السيادة فيكون لمواطن كل دولة الحق في هذا التعويض في الدولة الأخرى رغم عدم إمكانية المطالبة به في دولته[3].

كذلك قد يكون التبادل من خلال التشبيه الجزئي بالوطنيين، وذلك نظراً لصعوبة تحقيق التبادل على أساس التشبيه الكلي بالوطنيين ويكون ذلك من خلال معاهدة دولية أو أن يرد في تشريعات الدول الداخلية.

وقد أخذ البعض على هذا النوع أنه لا يحقق التوازن بين الدول، حيث قد تكون إحدى الدول تختلف عن الأخرى في معاملة مواطنيها من حيث مدى تمتعهم بالحقوق العامة والسياسية[4].

---

[1] د. جابر جاد، المرجع السابق، ص82، د. عز الدين عبد الله، المرجع السابق، ص661.

[2] د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص78.

[3] د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص305.

[4] د. شمس الدين الوكيل، مرجع سابق، ص531.

ثالثاً: شرط الدولة الأولى بالرعاية:

ويقصد به تمكين رعايا الدولة المستفيدة منه من الحصول على أفضل معاملة يتلقاها الأجانب في الدولة التي تتعهد به ومنحهم كافة المزايا التي تتقرر لرعايا أية دولة أخرى فيما يتعلق بحق معين أو مجموعه من الحقوق وذلك دون حاجه لاتفاق جديد في هذا الصدد[1].

وقد يتقرر هذا الشرط من جانب واحد،أي لصالح إحدى الدولتين فقط، كما يصح أيضاً أن يرد على سبيل التبادل بين الدول الأطراف في المعاهدة أو الاتفاق، وقد يصاغ هذا الشرط ليشمل كافة الحقوق أو يأتي قاصراً على حق معين[2].

فمعاملة الدولة المفضلة تكفل لرعايا كل من الدول الموقعة على المعاهدة أن يكونوا لدى بقية هذه الدول في أحسن مركز الأجانب فيها، وذلك بصفة دائمة، حيث لا يقتصر الأمر على الحاضر، بل قد ينصرف إلى المستقبل.

إلا أن هذه التلقائية في التمتع بالحقوق تحمل نقداً موجهاً لشرط الدولة الأولى بالرعاية من حيث أنه يقيد الدولة ويحد من حريتها في مجال رغبتها في تمييز رعايا إحدى الدول بمعاملة أفضل في المستقبل من رعايا الدول الأخرى الموقعة على المعاهدة، فيجعل الدول تتردد في عقد المعاهدات الجديدة[3].

---

(1) د. جابر جاد، مرجع سابق، ص84، د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص67.

(2) د. سعيد يوسف البستاني، مرجع سابق، ص114، د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص356.

(3) د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص357.

الفصل الثاني

دخول الأجانب إلى إقليم الدولة

من المسلم به أن مركز الوطني يختلف عن الأجنبي اختلافاً جوهرياً فيما يخص دخوله إلى إقليم الدولة، إذ أن الدولة لا تملك منع رعاياها من العودة إليها[1]، وفي نفس الوقت يؤكد الفقه على حق الدولة في تنظيم عملية دخول الأجانب حسب الأسس والمعايير التي تتلاءم مع مصالحها الوطنية.

وأول ما يتبادر للذهن عند البحث في مسألة دخول الأجانب إلى إقليم الدولة، هو التساؤل عن مدى سلطة الدولة بهذا الخصوص، كما أن هنالك شروطاً متعارف عليها لدى جميع الدول لتنظيم عملية الدخول، أو كما يسميها البعض وسائل تنظيم قبول الأجانب، بالإضافة لاستثناءات غالباً ما تضعها الدول لإعفاء بعض الفئات من الأجانب من هذه الشروط لعدة اعتبارات قد تكون سياسية أو دبلوماسية أو متعلقة بالمجاملة الدولية.

1.2 الأساس القانوني لحق الأجنبي في الدخول لإقليم الدولة:

لا شك أن حرية التنقل من الحريات الشخصية الأساسية التي ضمنتها كافة الدساتير في العالم[2]، فقد نصت المادة الثالثة عشر من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل الدولة.

ويقصد بقبول الأجانب في الدولة عموماً دخولهم إلى إقليم الدولة وحلولهم عليه وإقامتهم فيه، وعادةً ما يتكفل القانون الداخلي في كل دولة بتنظيم عملية الدخول إلى الإقليم الوطني[3]، حيث أن لكل دولة على إقليمها سيادة يعترف بها القانون الدولي، وبموجب هذه السيادة تتحكم الدولة في تنظيم عملية دخول الأجانب

---

(1) د. هشام صادق، الجنسية والموطن ومركز الأجانب، المجلد الثاني في مركز الأجانب، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص27.

(2) المادة التاسعة من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة (1952).

(3) د. هشام صادق، مرجع سابق، ص27، د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص115، د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص369، د. جابر جاد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص102.

إلى إقليمها ومنع دخول من تراه من الأجانب وفقاً لمصالحها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ولعل أول ما يتبادر للذهن في بحث مسألة قبول الأجانب، هو التساؤل عن مدى سلطة الدولة في هذا الشأن، وهل تتمتع الدولة بحق السيادة المطلق على إقليمها أم أن هذه السيادة ليست مطلقة، وأن للأفراد حق مشروع في الانتقال من دولة إلى أخرى.

1.1.2 سلطة الدولة في قبول الأجانب:

الواقع أنه يكاد أن ينعقد إجماع الفقه على أن سلطة الدولة في مسألة قبول الأجانب على إقليمها ليست مطلقة، وإنما تتقيد حرية الدولة في هذا الصدد بقيود متعددة[1]، ولكن الخلاف ثار بين الفقهاء حول نطاق هذه القيود ومداها، وانقسم الفقه إلى اتجاهين رئيسيين[2]:

1. الاتجاه نحو تأكيد سلطان الدولة في قبول الأجانب:

يرى جانب من الفقه وخاصة القديم أن الدولة تتمتع بمطلق الحرية في تنظيم دخول الأجانب إلى إقليمها، فهي تستطيع أن تمنعهم من الدخول أو تسمح لهم بذلك في الحالات التي تحددها دون قيد أو شرط وبدون أن يقع عليها أي التزام ما لم تتقيد حريتها بهذا الصدد بمعاهدة ارتبطت بها مع دولة أخرى[3].

وقد تم إقرار هذا الرأي من قبل مؤتمر القانون الدولي في دورة انعقاده في لوزان سنة (1888) وكذلك الاتفاق الخاص بمركز الأجانب المنعقد في هافانا سنة (1928)، وبموجب هذا الرأي فإن إقرار دولة لدولة أخرى بقبول رعاياها داخل

---

(1) د. هشام صادق، مرجع سابق، ص29.

(2) يرى البعض تقسيم آراء الفقهاء بهذا الصدد إلى ثلاثة اتجاهات، على اعتبار أن الاتجاه الثالث هو الوسط بين الرأيين، د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص117.

(3) د. هشام صادق، مرجع سابق، ص29.

إقليمها يجب أن يفسر تفسيراً ضيقاً، وأن هذا الوعد لا يمنع من اتخاذ الإجراءات الإدارية الضرورية بشرط أن تكون هذه الإجراءات عامة[1].

ورغم أن أنصار هذا الاتجاه قد شعروا بأن فيه مجافاة للعدالة وحقوق الإنسان وسارعوا بإبداء التحفظات عليه للتخفيف من حدته انسجاماً مع روح القانون الدولي والمساواة القانونية بين الدول بحيث لا يتم فرض إجراءات مشددة على رعايا دولة معينة بالذات، إلا أن الأصل بقي كما هو حرية الدولة المطلقة في تنظيم عملية دخول الأجانب لإقليمها[2].

2. الاتجاه نحو الحد من سلطان الدولة:

إن تعارض الأفكار التي نادى بها الفقهاء المؤيدين لفرض سلطان الدولة المطلق تجاه دخول الأجانب بحقوق الإنسان من جهة ومقتضيات التعامل الدولي من جهة أخرى، دعا الفقه الحديث إلى رفض هذه الفكرة والدعوة لقيام التضامن بين الدول لقبول رعايا كل منها لدى الدول الأخرى على أساس أن حق السيادة المطلق في قبول الأجانب يصطدم مع مقتضيات التجارة الدولية ومع المبادئ العامة التي تسود في الأمم المتمدنة[3].

ويرى أنصار هذا الاتجاه أنه لا يجوز للدولة بصورة مطلقة أن تغلق أبوابها أمام الأجانب، فكما أن حرية التنقل مصونة بموجب القوانين الداخلية فهي مصونة كذلك بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أكد أنه يحق لكل إنسان السفر من أي بلد والعودة إليه، ويحق لكل إنسان أن يبحث عن ملجأ له في غير بلده.

ومع ذلك فإن أنصار هذا الاتجاه لا يرون أن حق الأجنبي مطلق من كل قيد، فهو يمارسه ضمن القيود والمحددات التي تضعها كل دولة، محافظة على حقها في البقاء وصيانة النفس، حيث قد تستبعد بعض الأشخاص من الدخول إلى إقليمها لأنهم

---

[1] للمزيد انظر: د. جابر جاد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص103، د. عزالدين عبد الله، مرجع سابق، ص668.

[2] د. هشام صادق، مرجع سابق، ص28.

[3] د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص116.

غير مرغوب فيهم لأسباب تتعلق بالأمن والنظام العام[1]، بل إن البعض يرى أن للدولة حق تقييد دخول الأجانب حماية لمصالحها الاقتصادية أو حماية للأيدي العاملة الوطنية من مزاحمة الأجانب.

وفي النهاية فقد أقر مؤتمر القانون الدولي في دورة انعقاده بجنيف سنة (1892) إلى أن من واجب الدولة أن تعلن مقدماً عن القواعد والسياسات التي ستنتهجها في شأن قبول الأجانب في إقليمها[2]، وجميع الأحكام السابقة تتعلق بمسألة قبول الأجانب في الظروف العادية أو في وقت السلم، أما في زمن الحرب والاضطرابات الداخلية فإن الفقه مجمع على تأكيد حرية أوسع للدولة في رفض قبول الأجانب على أراضيها.

أما عن خلاصة الموقف فيتبين من خلال دراسة الرأيين السابقين أن الفقه الحديث قد نحا منحى مختلف، بل معاكس تماماً لمنحى الاتجاه القديم نحو إطلاق حرية الدولة في قبول الأجانب على إقليمها، مؤكداً على أن سيادة الدولة مقيدة بما تفرضه أصول التعامل الدولي.

وأياً كان الأمر فإن أي دولة لا تستطيع أن ترفض قبول الأجانب في إقليمها بشكل مطلق وإنما يجب أن تبرر هذا الرفض بمبررات مقبولة، سواء تعلقت هذه المبررات بأسباب شخصية خاصة بشخص الأجنبي مثل التمسك بصفته الإجرامية أو مرض أو اعتناقه لمذهب سياسي معين أو أسباب موضوعية نتيجة لظروف الحرب مثلاً أو اضطرابات داخلية[3].

كما أن بعض الدول تفرق في هذا الصدد بين الأجانب الوافدين إليها بنية الاستقرار أو الإقامة الدائمة وبين الأجانب الذين ينوون مجرد الإقامة العارضة، إذ قد تتشدد الدول عادةً في قبول من ينوون الإقامة الدائمة لما قد يترتب على ذلك من منافسة قد تضر برعايا الدولة، وذلك بخلاف الوضع بالنسبة لمن ينوون الدخول بقصد السياحة أو العلاج.

---

[1] تختلف هذه الأسباب باختلاف قوانين الدول.

[2] المادة التاسعة من المشروع الذي أقره المؤتمر، مشار إليه لدى د. هشام صادق، مرجع سابق، ص30.

[3] د. هشام صادق، مرجع سابق، ص33.

2.1.2 دخول الأجانب في القانون الأردني:

بيّنّا فيما مضى أن التطور الحديث للمجتمع الدولي وسهولة المواصلات وازدياد النشاط التجاري فيما بين الدول قد حتم عليها تغيير سياساتها التي كانت تفترض أن الدولة هي صاحبة السيادة على إقليمها، وأن عمليات دخول الأجانب وإقامتهم في الدولة تدخل ضمن السلطة التقديرية المطلقة للدولة.

بالنسبة لدخول الأجنبي للأراضي الأردنية عندما كانت جزءاً من الإمبراطورية العثمانية، كانت الامتيازات الأجنبية تسمح للأجانب –بدون استثناء- الدخول بصورة مطلقة كما ورد ذلك صراحة في نصوص معاهدات الامتيازات، فعلى سبيل المثال نصت المادة الأولى من معاهدة شباط لسنة (1535) على: "سلام ومودة بين الأميرين وبين رعايا كل منهما، أمن متبادل للتجول في الدولتين".

وفي عهد الانتداب البريطاني فكانت حكومة شرق الأردن قد أصدرت قانوناً للأجانب في (1927/07/03)[1]، أي قبل إصدار القانون الأساسي حينذاك (الدستور)، حيث عرف هذا القانون (الأردني) في المادة الثانية منه: "بأن كل عثماني كان مقيماً عادةً في شرق الأردني في (6) آب سنة (1924)، ولم يتجنس بجنسية أخرى أو تجنس بجنسية أخرى ولكنه لم ينقل محل إقامته من شرقي الأردن إلى البلاد التي تجنس بجنسيتها خلال اثني عشر شهراً من تاريخ تجنيسه".

"وكل عثماني ولد في شرق الأردن وكان (مقيماً عادة) في الخارج ولكن تجنس بجنسية شرق الأردني في (6) آب سنة (1926) أو قبل هذا التاريخ وقد تجاوز الثامنة عشرة من العمر".

وإنجازاً للغرض من هذا القانون تشمل عبارة (مقيم عادة في شرق الأردن) كل من أقام في شرق الأردن منذ الإثني عشر شهراً السابقة لـ(06/آب/1924)، كما يبين القانون وبنفس المادة إن كلمة الأجنبي تفيد بأنه كل من لم يكن أردنياً.

وقد استثنى المشرع الأردني ثلاث طوائف من الأشخاص من حكم هذا القانون، أي أنه لا يريد أن يعامل هؤلاء الأشخاص معاملة الأجانب، وهم:

---

[1] المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (162) الصادر بتاريخ (1927/08/01).

أ. من كانوا بخدمة حكومة شرق الأردن.

ب. أي فرد من أفراد قوات جلالة ملك بريطانيا البحرية والبرية والهوائية أو موظفي الوكالات السياسية والاستعمارية والقنصلية.

ج. أي قنصل موظف (غير فخري).

أي أن المشرع قد استثنى هذه الطوائف إما لسبب أنهم كانوا يعملون في خدمة المملكة وإن الحاجة لهم ماسة في ذلك الوقت أو لأن الدولة كانت أصلاً خاضعة للانتداب البريطاني وهي دولة ليست كاملة السيادة، وبالتالي يحق للمستعمر فرض القيود التي تخدم مصالحه، والطائفة الأخيرة جاء استثناءها ليدل على أن الأردن كان منذ نشأته يحترم التعامل الدبلوماسي ويقدم للدبلوماسيين كل التسهيلات اللازمة.

وفي المادة الرابعة من نفس القانون أعطى المشرع للأردني فقط دون الأجانب الحق المطلق في دخول الأراضي الأردنية، كما حدد أن سمو الأمير المعظم هو المخول الوحيد بمنع أي أجنبي من الدخول إلى شرق الأردن، ولكن لم يكن هذا الحق مطلقاً وإنما قيده المشرع بأن يثبت للأمير بالدلائل الكافية أنه يحتمل أن يكون هذا الشخص خطراً على الأمن والنظام أو أن يثير العداوة بين الأهلين والحكومة أو يدس الدسائس على سلطة الحكومة.

وفي عام (1939) صدر نظام تقييد الأجانب (نظام دفاع رقم (4) لسنة (1939)[1]، وبموجب هذا النظام تم تعريف الأجنبي في المادة الثانية منه بأنه: "كل شخص غير بريطاني أو أردني التابعية أو ليس من ذوي الحماية البريطانية"، أي أنه وبموجب هذا التعريف فإنه ليس البريطاني فحسب وإنما جعل من ذوي الحماية البريطانية كذلك أردنيين لغايات تطبيق هذا النظام.

وفي هذا النظام كذلك أُعطي لرئيس الوزراء الحق بأن يصدر أمراً بمنع دخول أي أجنبي لشرق الأردن أو بإخراجه منها أو توقيفه في أي محل[2]، كما أعطى الحق لرئيس الوزراء أن يمنع دخول الأجانب عن أي منطقة داخل شرق

---

[1] نشر هذا النظام في عدد الجريدة الرسمية رقم (646) تاريخ (1939/06/02).

[2] المادة (3) من النظام.

الأردن، وتسمى فيما بعد منطقة خاصة[1]، كما وُأعطي الحق لرئيس الوزراء باستثناء أي شخص من أحكام هذا النظام وذلك بنص المادة السادسة من النظام نفسه.

أما بعد استقلال المملكة الأردنية الهاشمية وانتهاء عهد الانتداب كان قانون الأجانب لسنة (1927) معمولاً به -وإن لم يتعرض لتفاصيل دخول الأجانب- وكانت هذه التفاصيل قد وردت في قانون الجوازات رقم (5) لسنة (1942)، والذي تم تعديله بموجب القانون رقم (8) لسنة (1949).

بموجب هذا القانون كان يشترط على جميع الأجانب الذين يرغبون دخول الأردن أن يثبتوا وجودهم أمام مأمور جوازات السفر، أي أنه لا يشترط في الأجنبي القادم إلى الأردن أن يكون حاصلاً على تأشيرة دخول وإنما يكفي أن يثبت وجوده أمام مأمور الجوازات، ويحصل على هذه التأشيرة في منطقة الحدود، وقد استثنى المشرع بموجب هذا القانون "رجال السلك الدبلوماسي والضيوف الممتازين، والأشخاص الذين يعفيهم وزير الداخلية من هذا الإجراء".

وفي الأصل فإنه يتوجب على المشرع أن لا يتعرض لعملية دخول الأجانب في قانون جوازات السفر، وأن يترك ذلك لقانون الإقامة وشؤون الأجانب، ولكن ربما أن قانون الأجانب لسنة (1927) والذي بقي العمل به حتى عام (1973) كان مقتضباً ولم يتعرض لكثير من التفاصيل، إذ أن معظم مواده كانت متعلقة بأمر إبعاد الأجانب دونما أن يتعرض لموضوع الإقامة، وإنما ترك تعيين الشروط التي يجوز السماح بموجبها للأجانب أن يصبحوا مقيمين دائمين في شرق الأردن لمجلس الوزراء من خلال وضع الأنظمة اللازمة بهذا الخصوص.

بتاريخ (1973/06/16) صدر قانون الإقامة وشؤون الأجانب، وهذا القانون هو المعمول به لغاية هذا التاريخ، علماً أنه تعرض للتعديل في غير مرة[2]، وقد عرفت المادة الثانية منه الأجنبي بأنه: "كل من لا يتمتع بالجنسية الأردنية" ووفقاً لذلك فإنه يسمح للأجنبي بدخول المملكة أو الخروج منها ضمن الشروط التالية:

---

[1] المادة (4) من النظام.

[2] تم تعديل هذا القانون في الأعوام (1980، 1982، 1987، 1989، 1991، 1991، 2000).

1. أن يكون حائزاً على جواز سفر أو وثيقة سفر سارية المفعول.
2. أن يكون جواز السفر أو وثيقة السفر التي يحملها الأجنبي صادرة عن بلاده.
3. أن تكون هذه الوثيقة معتبرة لدى حكومة المملكة الأردنية الهاشمية.
4. أن يكون الشخص حاصلاً على تأشيرة دخول أو خروج صادرة عن حكومة المملكة.

هذه هي الشروط الواجب توافرها في الشخص الأجنبي كي يسمح له بدخول المملكة الأردنية الهاشمية، كما حددتها المادة الرابعة من القانون والتي ستتولى الدراسة بحثها لاحقاً.

2.2 الوسائل المنظمة لعملية دخول الأجانب:

انتهت الدراسة إلى أن من حق الأجنبي الدخول إلى الدولة، إلا أن هذا الحق مقيد بشروط تمليها الدولة المستقبلة، ولعل من أهم هذه الشروط، هو أن يحمل الأجنبي جواز سفر مؤشر عليه بالإذن له بالدخول، ويعد جواز السفر وتأشيرة الدخول من الوثائق المهمة لدخول أية دولة في العصر الحاضر، ومن أهم الشروط التي أوجبتها معظم تشريعات دول العالم.

وقد أخذ القانون الأردني بهذه الشروط ذلك أنه كما هو معروف أن الأردن يعد من الدول التي تحافظ دائماً على التزاماتها الدولية باعتبارها عضواً في المجتمع الدولي، وقد حدد قانون الإقامة وشؤون الأجانب هذه الشروط في المادة الرابعة منه والتي سيتم بحثها تالياً.

1.2.2 جوازات السفر:

تحرص كافة المواثيق الدولية والوطنية على حرية الإنسان في التنقل والإقامة، ولكن هذه الحرية تبقى مجردة من كل قيمة ما لم يتمكن الإنسان من الحصول على جواز سفر بحيث يكون هو الأداة الرئيسية لجعل هذه الحرية واقعاً

ملموساً بعد أن يكون مؤشراً عليه[1]، ولدراسة موضوع جوازات السفر ينبغي التعرض إلى التنظيم القانوني لجوازات السفر من حيث البحث في تعريف جواز السفر أولاً، ومن ثم التعرض لأنواع جوازات السفر وكيفية إصدارها وكذلك وثائق السفر وتذاكر المرور الدولية.

تعريف جواز السفر: بالرغم من أن المشرع الأردني لم يضع تعريفاً محدداً لجواز السفر إلا أن الفقه يتفق[2] على تعريف جواز السفر بأنه وثيقة شخصية من نوع خاص، معترف بها دولياً تمنح بمعرفة السلطات الإدارية، تثبت شخصية وجنسية ومحل إقامة حاملها، وتخوله السفر والتنقل بحرية".

أنواع جوازات السفر:

وفقاً للمادة الخامسة من قانون جوازات السفر المؤقت رقم (5) لسنة (2003)[3]، يمكن التمييز بين نوعين من جوازات السفر التي تمنح للمواطنين الأردنيين[4]، فهناك جواز السفر الدبلوماسي وجواز السفر العادي.

1. جواز السفر الدبلوماسي

يقتضي التعاون الدولي قيام كل دولة بفتح سفارات لها في الدول الأخرى، ويعمل بهذه السفارات ممثلين عنها من أفراد تلك الدولة، وهم أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، وتكون مهمتهم رعاية مصالحها ومتابعة شؤون رعاياها في الخارج، وكذلك تنمية التعاون بين دولتهم والدول الموفدين إليها في مختلف

---

(1) د. مصطفى العدوي، النظام القانوني لدخول وإقامة وإبعاد الأجانب في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص112.

(2) راجع في ذلك د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص313، د. عز الدين عبد الله، مرجع سابق، ص622، د. هشام صادق، مرجع سابق، ص205.

(3) المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (4586) تاريخ (2003/02/16).

(4) أما المادة (2) من قانون جوازات السفر رقم (2) لسنة (1969)، الملغي فقد قسمت جوازات السفر إلى أربعة أنواع، وهي: سياسية، خاصة، جواز سفر لمهمة، عادية بالإضافة إلى تذاكر السفر التي تصدر للأجانب المقيمين في المملكة.

المجالات، ولتسهيل تنقل هؤلاء الأفراد خلال عملهم يمنح لهم جوازات سفر دبلوماسية، ويمتد ذلك ليشمل أفراد أسرهم والمرافقين لهم[1].

وتقوم عادةً وزارة الخارجية بإصدار وتجديد جوازات السفر الأردنية؛ لأنها الأقدر على تحديد صفات الدبلوماسيين ومهامهم، وتنص الفقرة (أ) من المادة السادسة من القانون على: "أن يتم إصدار جوازات السفر الدبلوماسية وتجديدها من وزارة الخارجية"، وتحدد المادة السابعة من نفس القانون الأشخاص المستحقين لهذا النوع من الجوازات، ويوضح نص المادة أن جوازات السفر الدبلوماسية لا تمنح لجميع المواطنين، وإنما لأفراد يشغلون مناصب معينة تتميز بأهميتها[2].

ويجري العرف الدولي على تقرير بعض المزايا لحاملي جوازات السفر الدبلوماسية، وفي إطار مبدأ المعاملة بالمثل بين الدول مثل إعفاء حاملي تلك الجوازات من الحصول على تأشيرة الدخول للدولة الأخرى، أو منحهم تأشيرة دخول

---

(1) د. مصطفى العدوي، مرجع سابق، ص234.

(2) يمنح جواز السفر الدبلوماسي إلى كل من:

1- أعضاء الأسرة المالكة وفقاً لقانون الأسرة المالكة المعمولة به، 2- رئيس الوزراء والوزراء. 3- وزير البلاط الملكي ورئيس الديوان الملكي ومستشاري جلالة الملك. 4- رئيسي مجلس الأعيان والنواب. 5- أعضاء مجلسي الأعيان والنواب. 6- رئيس المجلس القضائي وأعضاء المجلس. 7- موظفي الدولة الذين يشغلون وظائف المجموعة الأولى من الفئة العليا. 8- رئيس هيئة الأركان المشتركة ومدير الأمن العام ومدير المخابرات العامة ومدير الدفاع المدني. 9- موظفي الدولة الذين يشغلون وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا بموافقة من رئيس الوزراء بناء على تنسيب من الجهة ذات العلاقة. 10- كبار ضباط القوات المسلحة والأمن العام والمخابرات العامة والدفاع المدني من رتبة لواء فما فوق بموافقة من رئيس الوزراء بناء على تنسيب من الجهة ذات العلاقة. 11- موظفي وزارة الخارجية في السفارات الأردنية من درجة ملحق فما فوق. 12- الملحقين في السفارات الأردنية من موظفي الوزارات والدوائر المدنية والعسكرية من غير موظفي وزارة الخارجية. 13- الأشخاص الذين يكلفون بمهمات خاصة على أن يسترد الجواز لانتهاء المهمة. 14- الموظفين الأردنيين الذين يعملون في المنظمات الدولية العربية أو الأجنبية ممن يشغلون في أي منها وظائف ذات صفة دبلوماسية لا تقل عن رتبة ملحق، شريطة أن يكونوا معارين لها أو رشحوا للعمل فيها من قبل حكومة المملكة. 15- أي شخص آخر من غير المنصوص عليهم في البنود السابقة من هذه الفقرة يوافق مجلس الوزراء على إصدار جواز سفر دبلوماسي له بناً على تنسيب كل من وزيري الخارجية والداخلية إذا كان الشخص مدنياً أو بناء على تنسيب رئيس هيئة الأركان المشتركة إذا كان ذا صفة عسكرية، ولمجلس الوزراء في أي وقت استرداد هذا الجواز.

دبلوماسية، كذلك أن تتيح هذه الجوازات لحامليها التمتع بالمزايا المقررة للدبلوماسيين مثل الإعفاء من قيود الحصول على الإقامة في البلاد التي يعملون فيها.

وفي هذا الشأن تقرر الفقرة (ب) من المادة رقم (29) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب أن لا تسري أحكامه على أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي الأجنبي وأسرهم المعتمدين في المملكة، أما أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي الأجنبي غير المعتمدين لدى المملكة فيتبع بشأنهم مبدأ المعاملة بالمثل.

وعادة ما تتبادل الدول منح هذه التسهيلات والمزايا لحاملي تلك الجوازات تيسيراً لمهامهم أو تكريماً لمكانتهم السياسية أو الدينية، وفي نفس السياق يفرض هذا الجواز على حامله قيوداً تتطلبها طبيعة عمله، بحيث يتعين عليه الابتعاد عن ممارسة أية أعمال أو أنشطة تتعارض مع المكانة التي يشغلها والتي كانت محل اعتبار عند منحه الجواز الدبلوماسي[1].

هذا ويمنح جواز سفر دبلوماسي مستقل لزوج حامل الجواز الدبلوماسي، ويكون جواز السفر الدبلوماسي صالحاً لمدة أربع سنوات من تاريخ إصداره باستثناء موظفي وزارة الخارجية في السفارات الأردنية من درجة ملحق فما فوق والمحلقين في السفارات الأردنية من موظفي الوزارات والدوائر المدنية والعسكرية من غير موظفي وزارة الخارجية تكون جوازات سفرهم الدبلوماسية صالحة لمدة خمس سنوات، ولا يستوفى أي رسم مقابل إصدار جواز السفر الدبلوماسي أو تجديده.

والأصل أن تنتهي صلاحية جواز السفر الدبلوماسي بمجرد زوال الصفة التي منح على أساسها، ولكن هناك استثناء يجيز صرف جواز سفر دبلوماسي لبعض الذين شغلوا مناصب عليا في الدولة تكريماً لهم بعد إحالتهم على التقاعد، وعرفاناً للخدمات التي قدموها للبلاد.

2. جواز السفر العادي:

يصدر جواز السفر العادي لكل المواطنين دون استثناء، وهذا ما تؤكده المادة الثالثة من قانون جوازات السفر رقم (5) لسنة (2003) حيث تنص على: "تعطى

---

(1) د. مصطفى العدوي، مرجع سابق، ص49.

جوازات السفر الدبلوماسية لطالبيها من الأردنيين الثابتة جنسيتهم أصلاً أو بعد حصولهم على شهادة الجنسية أو التجنس"، وهذا النوع هو الأكثر شيوعاً واستعمالاً، وتتولى كل دولة تحديد شكله ومواصفاته وفق ما تراه مناسباً، وقد نصت المادة الرابعة عشرة من القانون على أن يصدر وزير الداخلية بناء على تنسيب من مدير عام دائرة الأحوال المدنية قراراً يحدد بموجبه مواصفات وألوان جوازات السفر.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد ما يمنع من الجمع بين جواز السفر العادي وجواز السفر الدبلوماسي في الأحوال المقررة قانوناً، والتي غالباً ما تكون بسبب تولي الشخص حامل جواز السفر الدبلوماسي منصباً معيناً.

أما عن الاختصاص بإصدار جواز السفر العادي فوفقاً لنص الفقرة (ب) من المادة السادسة من القانون نجد أن الاختصاص بإصدار جواز السفر العادي يختلف تبعاً لمكان تواجد المواطن، ونميز في هذا الصدد بين حالتين:

الأولى: إذا كان المواطن متواجداً داخل الأردن، حيث يتولى هذه المهمة مدير عام دائرة الأحوال المدنية أو من يفوضه خطياً.

الثانية: إذا كان المواطن متواجداً خارج الأردن في إحدى الدول الأخرى، لأي سبب كالعمل أو الدراسة، في هذه الحالة تتولى مهمة إصدار جوازات السفر لهم البعثات الدبلوماسية الأردنية عن طريق القنصل المختص في الدولة التي يتواجد فيها بشرط موافقة وزير الداخلية أو من يفوضه خطياً، ويكون جواز السفر العادي صالحاً لمدة خمس سنوات من تاريخ إصداره.

هذه هي أنواع جوازات السفر كما وردت في قانون جوازات السفر المؤقت رقم (5) لسنة (2003)، والتي تصرف للمواطنين الأردنيين ولكن هناك أنواع أخرى من الجوازات ووثائق السفر تمنح لبعض فئات من الأجانب، وهي:

1. وثائق السفر التي أدخلها المشرع ضمن الوثائق التي يسمح من خلالها الدخول إلى أراضي المملكة، وذلك ما نصت عليه الفقرة (أ) من المادة الرابعة من قانون الإقامة وشؤون الأجانب حيث أن النص جاء مبهماً ولم يوضح المقصود بكلمة (حكومة معينة) ويبدو أن المشرع يقصد حكومة أية دولة في العالم ولم يكن يقصد حكومات معينة دون غيرها.

وفي هذا المجال نتمنى على المشرع الأردني أن يعيد صياغة هذه الفقرة بحيث يصبح عجزها "وكذلك إذا كانت لديه وثيقة سفر صادرة عن حكومة المملكة بسبب وجوده فيها دون جواز سفر أو وثيقة سفر أو إذا كان حاصلاً على وثيقة سفر من أية دولة".

كما لا بد على المشرع أن يشترط أن تتضمن وثيقة السفر التي يحملها الأجنبي تأشيرة عودة تخول صاحبها العودة إلى البلد الذي أصدرها[1]، وذلك أُسوة بقوانين الإقامة وشؤون الأجانب العربية كما فعل المشرع المصري في المادة الثانية من قانون الأجانب رقم (79) لسنة (1960) وكذلك المشرع العراقي في الفقرة (ب) من المادة الثالثة من قانون أقامة الأجانب رقم (118) لسنة (1978)، حيث تنص هذه القوانين على ضرورة أن تتضمن هذه الوثيقة تأشيرة تخول حاملها العودة إلى البلد الذي أصدرها، وإلا فإن الأجنبي إذا دخل الأردن بموجب هذه الوثيقة، ورفضت دولة أخرى استقباله سيبقى في الأردن بشكل غير قانوني.

2. جوازات السفر المؤقتة: هنالك جوازات سفر مؤقتة تصرف للأشقاء الفلسطينيين بناء على تعليمات قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية[2]، حيث تصرف جوازات سفر مؤقتة لمدة خمس سنوات لأبناء الضفة الغربية الذين ينطبق عليهم قرار فك الارتباط وهم المقيمين في الضفة الغربية، وحصلوا على لم شمل ويحملون بطاقات إحصاءات جسور خضراء، وتصرف جوازات سفر مؤقتة لمدة سنتين لأبناء قطاع غزة، وكلا النوعين من الجوازات المؤقتة لا تعطي لحاملها الجنسية الأردنية.

3. تذاكر المرور الدولية: وهي عبارة عن وثائق سفر عادة ما تمنحها الأمم المتحدة لموظفيها، وكذلك تمنحها الدول لعديم الجنسية أو اللاجئ المقيم على أراضيها، ويشترط للاعتداد بها أن تتضمن تأشيرة تجيز لحاملها العودة إلى البلد الذي أصدرها، وقد حددت الفقرة (ج) من المادة الرابعة من قانون الإقامة وشؤون الأجانب الفئات الذين تمنح لهم تذاكر المرور الدولية، وهي:

---

(1) د. يونس بني يونس، مرجع سابق، ص263.

(2) تعليمات أصدرها رئيس الوزراء بتاريخ (1988/08/20).

أ. الأشخاص الذين لا جنسية لهم أو جنسيتهم غير ثابتة.

ب. اللاجئون الذين يعترف لهم بهذا الوصف.

ج. الأشخاص الذين لهم جنسية ثابتة، ولكن يتعذر عليهم الحصول على وثائق سفر من الدول التي ينتمون إليها أو يوجدون فيها لأسباب تقدرها السلطات الأردنية المختصة.

د. الزوجات والأولاد القُصر الذين لم يبلغوا السادسة عشرة للأشخاص المشار إليهم في الفئات السابقة إذا لم تكن لهم جنسية ثابتة.

4. وثائق السفر الاضطرارية: تصرف هذه الوثائق للأردنيين المقيمين في الخارج عن طريق البعثات الدبلوماسية الأردنية في الدول التي يقيمون فيها وذلك في حالة فقدان جوازات سفرهم أو انتهاؤها بشرط موافقة وزير الداخلية وذلك بموجب نص المادة الثانية عشرة من قانون جوازات السفر المؤقت رقم (5) لسنة (2003).

5. وفقاً للمادة العاشرة من قانون جوازات السفر المؤقت رقم (5) لسنة (2003) فإنه يجوز لوزير الداخلية في حالات إنسانية أو خاصة وبموافقة رئيس الوزراء إصدار جواز سفر عادي لمدة لا تزيد على خمس سنوات قابلة للتجديد دون أن يكسب هذا الجواز حامله الجنسية الأردنية، ويجوز للوزير استرداده في أي وقت.

وهذا يعني أن القانون الأردني قد مكن الأجانب من الحصول على جوازات سفر يستطيعون من خلالها السفر إلى أية جهة يريدونها وتقبل دخولهم ولنا في هذا الصدد ملاحظتين:

الأولى: أن نص المادة العاشرة من هذا القانون قد جاء مبهماً ولم يوضح ما هي الحالات الإنسانية أو الخاصة التي يجوز للوزير بموجبها إصدار مثل هذا الجواز.

الثانية: أن المدة التي حددها المشرع لهذا الجواز (أن لا تزيد على خمس سنوات) مدة طويلة نسبياً، حيث ما هي الحالة الإنسانية أو الخاصة التي قد تستمر كل هذه المدة؟ ثم ما هي الضرورة لأن تكون هذه المدة قابلة للتجديد.

مع العلم أنه تم صرف (150) جواز سفر تقريباً سمي (جواز الحالة الخاصة) من تاريخ (2004/12/01) حتى (2005/08/31) لمستثمرين عرب وذلك بموجب نظام جوازات الحالة الخاصة، وهي حالة خاصة بتشجيع الاستثمار حيث يشترط لمنحه أن يكون لحامله استثمارات داخل المملكة تتجاوز قيمتها (750) ألف دينار.

2.2.2 تأشيرات الدخول:

لا يستطيع الشخص وإن كان يحمل جواز سفر أن يتنقل بحرية بين دولة وأخرى إلا إذا كان حاصلاً على إذن خاص أو موافقة من الدولة التي يرغب الدخول إلى إقليمها، وتؤكد مقتضيات التعامل الدولي على التزام الدولة بقبول الأجانب في أراضيها بمقابل حقها في تنظيم وتقييد دخولهم بما يتناسب مع ظروفها وسياستها[1].

وبناء على ذلك فإن الأجنبي لا يستطيع أن يدخل مباشرة إلى دولة معينة إلا بعد الحصول على موافقتها على استقباله، والسماح له بدخول أراضيها وهو ما يعرف بتأشيرة الدخول، ويتفق الفقه على تعريفها بأنها[2]: "الإذن أو التوقيع أو العلامة الدالة على السماح للأجنبي بدخول الدولة".

وتلعب تأشيرة الدخول دوراً كبيراً في تسهيل الأمور بالنسبة للأجنبي والدولة، فهي تتيح للدولة أن ترفض من البداية دخول الأجنبي إلى إقليمها كونه غير مرغوب به مثلاً، ومن ناحية أخرى يتأكد الأجنبي أن كافة الوثائق التي قدمها حازت على قبول الدولة التي يرغب الدخول إليها[3].

كما ولتأشيرات الدخول وظائف أخرى، ولا يقتصر دورها على مجرد السماح للأجنبي بدخول البلاد، فهي تمنح للأجنبي حق البقاء في البلاد بدون الحصول على إذن إقامة لمدة محددة تختلف من بلد لآخر لتكون كقاعدة عامة لمدة شهر مثلاً، كذلك تُمكن تأشيرة الدخول الدولة من التحكم في نوعية الأجانب الوافدين

---

(1) د. عز الدين عبد الله، مرجع سابق، ص622.

(2) راجع د. محمد كمال فهمي، مرجع سابق، ص285، د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص369، د. عز الدين عبد الله، مرجع سابق، ص623، د. هشام صادق، مرجع سابق، ص27.

(3) د. مصطفى العدوي، مرجع سابق، ص109.

إليها، بحيث تسمح بدخول المرغوب فيهم كالسائحين والخبراء والعلماء وتمنع غير المرغوب فيهم كالعمال الأجانب ممن يزاحمون العمالة الوطنية.

التنظيم القانوني لتأشيرات الدخول

اشترط المشرع الأردني لدخول المملكة عدة شروط، من بين هذه الشروط أن يكون الأجنبي حائزاً على جواز سفر ساري المفعول مؤشراً عليه بتأشيرة دخول، وذلك بوضع علامة أو ختم على جواز السفر يتضمن السماح له بدخول البلاد، وقد نصت المادة التاسعة من قانون الإقامة وشؤون الأجانب على أن تحدد أنواع التأشيرات ومددها وشروط وإجراءات منحها والإعفاء منها ومقدار الرسوم التي تستوفي عنها والإعفاء من هذه الرسوم بنظام يصدر لهذه الغاية.

وتفعيلاً لهذا النص صدر نظام التأشيرات رقم (3) لسنة (1997)[1]، بتاريخ (1996/12/31) وقد عرفت المادة الثانية منه التأشيرة بأنها: "التصريح الصادر عن جهة مختصة تسمح لحامله دخول أراضي المملكة" والأجنبي كذلك بأنه: "كل من لا يتمتع بالجنسية الأردنية".

أنواع التأشيرات وكيفية صدورها:

حدد نظام التأشيرات في المادة الثالثة منه التأشيرة بالنوعين التاليين:

1. تأشيرة زيارة للمملكة لسفرة واحدة أو لعدة سفرات.
2. تأشيرة مرور عبر أراضي المملكة لسفرة واحدة أو لعدة سفرات.

تأشيرة الزيارة وتكون صالحة لمدة شهرين إذا كانت صادرة عن وزارة الداخلية، أما إذا كانت صادرة عن البعثات الدبلوماسية في الخارج تكون صالحة لمدة شهر واحد[2]، أما تأشيرة المرور فهي بنفس الأحكام من حيث مدة صلاحيتها ولكن المادة الرابعة من النظام حددت مدة المرور عبر أراضي المملكة الأردنية الهاشمية بـ (72) ساعة ابتداء من ساعة دخول هذه الأراضي.

أي أن تحديد الجهة المختصة بإصدار التأشيرات متوقف على مكان طلبها ونميز هنا بين حالتين:

---

[1] المنشور على الصفحة رقم (198) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4179) تاريخ (1997/01/16).

[2] المادة (3/ب) من النظام.

الأولى: أن يطلب الأجنبي الحصول على تأشيرة الدخول من البعثات الدبلوماسية الأردنية في الخارج، حيث تتولى منحه التأشيرة قبل وصوله إلى البلاد.

الثانية: طلب الحصول على التأشيرة من وزارة الداخلية، ويقدم الطلب في هذه الحالة من صديق أو قريب مقيم في الأردن، وتيسيراً لدخول الأجانب إلى المملكة فقد صدرت تعليمات[1] خاصة فوض من خلالها وزير الداخلية واستناداً لأحكام المادة (39) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب صلاحية منح تأشيرات الدخول لمدير الأمن العام/ إدارة الإقامة وشؤون الأجانب عن طريق مراكز الحدود المختصة للحالات الاضطرارية شريطة توفر الشروط التالية:

1. مراعاة التعليمات المتعلقة بهذا الخصوص.
2. وجود ما يثبت إقامة الشخص في بلد القدوم.
3. حيازة الشخص وثيقة سفر سارية المفعول.
4. حيازة الشخص ما يخوله دخول بلد المقصد في حالة المرور.
5. التدقيق الأمني على الشخص.

مع ضرورة تزويد الوزارة بكشوفات تتضمن أسماء الأشخاص الذين تمت الموافقة لهم وجنسياتهم والهدف من الزيارة.

وكذلك تعليمات[2] منح تأشيرات سياحية مجانية للمجموعات السياحية حسب الشروط التي صدرت بناء على توصيات المجلس الاقتصادي والاستشاري حول تسهيل إجراءات الدخول والخروج إلى المملكة لرعايا الدول المختلفة، وتتضمن إعفاء المجموعات السياحية من رسم التأشيرة ضمن الشروط التالية:

1. أن يكون عدد حاملي جوازات السفر ضمن المجموعة خمسة جوازات فأكثر.
2. أن يتضمن برنامج زيارة المجموعة في الأردن ما لا يقل عن ليلتين متتاليتين.
3. أن يكون دخول المجموعة السياحية من خلال مكتب سياحي أردني معتمد.

هذا وقد غلبت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من النظام صراحة الاتفاقات المعقودة بين المملكة والدول الأخرى على أحكام هذا النظام، كما أعطى قانون

---

[1] كتاب وزير الداخلية رقم (11/10/ت/22782)، تاريخ (2005/05/09).

[2] كتاب وزير الداخلية رقم (11/10/ت/128360)، تاريخ (2002/12/22).

الإقامة وشؤون الأجانب الحق لوزير الداخلية إعفاء رعايا أية دولة أجنبية من شرط الحصول على التأشيرات أو حمل جواز سفر عند دخول المملكة[1].

وعليه فإن القاعدة العامة في الأردن إعفاء رعايا الدول العربية من الحصول على تأشيرة الدخول نظماً لروابط الأخوة ومقتضيات وحدة اللغة والدين والتاريخ المشترك، ويعفى كذلك من الحصول على تأشيرة الدخول من الدول غير العربية، وتطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل رعايا كثير من دول العالم، حيث يتم تقسيم دول العالم حسب القارات إلى دول مقيدة يحتاج رعاياها إلى موافقة مسبقة عند دخولهم للمملكة ودول غير مقيدة يعفى رعاياها من الحصول على الموافقة المسبقة، مع الإشارة إلى أن سلطة الدولة مطلقة بشأن منح تأشيرات الدخول، وذلك استناداً لحق الدولة في المحافظة على الأمن والنظام.

3.2 إجراءات دخول الأجانب:

تنص المادة الخامسة من قانون الإقامة وشؤون الأجانب على أن: "يكون دخول الأجنبي إلى المملكة أو خروجه منها مشروعاً إذا تم عن طريق البر أو البحر أو الجو من مراكز الحدود أو الموانئ أو المطارات الأردنية المخصصة لذلك وبعد التأشير على جواز سفره أو الوثيقة التي تقوم مقامه من موظف الحدود".

1.3.2 أماكن دخول الأجانب:

لا يجوز دخول أراضي المملكة الأردنية الهاشمية أو لا يكون هذا الدخول مشروعاً إلا إذا تم من مراكز الحدود المخصصة لذلك، وغالباً ما تنص تشريعات الإقامة وشؤون الأجانب على تحديد طرق الدخول إلى إقليم الدولة، حيث يعتبر الدخول عن طريق تلك الطرق مشروعاً[2]، لكن المشرع الأردني لم يحدد هذه الأماكن تحديداً دقيقاً، وإنما جاء النص عاماً.

---

[1] المادة (4/د) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب.

[2] د. جابر الراوي، مرجع سابق، ص41.

والحدود هي كل مركز أو نقطة عبور يعتبر قدوم أو مغادرة أي فرد من خلالها مشروعاً بموجب تعليمات وقرارات تصدر عن أي دولة من الدول، والحدود المقصودة بنص المادة الخامسة السابق الإشارة إليها هي ثلاثة أنواع:

1. الحدود البرية: وهي الحدود التي تربط الأردن بالدول المجاورة عبر شبكة طرق معبدة وهي في الأردن ثمانية نقاط، وهي: حدود الرمثا، حدود جابر، حدود الكرامة، حدود العمري، حدود المدورة، حدود الدرة، والمعبرين الشمالي والجنوبي.
2. الحدود البحرية: وهي عبارة عن الشواطئ الدولية للدولة ويوجد لدينا في الأردن نقطة حدود بحرية واحدة في العقبة.
3. الحدود الجوية: وهي المطارات الموجودة داخل الدولة، ويوجد لدينا في الأردن ثلاثة مطارات دولية، وهي: مطار الملكة علياء الدولي، مطار عمان المدني، مطار الملك حسين الدولي (العقبة).

وفي حالة دخول الأجنبي من غير الأماكن المعينة لذلك، سواء كان لسبب قاهر لعدم وجود مركز حدودي، أو بسبب اللجوء السياسي فإنه يجب عليه أن يتقدم بنفسه خلال مدة ثمانٍ وأربعون ساعة إلى أقرب مركز أمني أو مديرية شرطة[1].

وفي حالة دخول الأجنبي بدون وثيقة سفر أو تأشيرة دخول أو كان دخوله من غير الأماكن المخصصة لذلك، يلقى القبض عليه دون مذكرة ويودع للحاكم الإداري[2] الذي له أن يأمر بإبعاده أو أن يوصي وزير الداخلية بمنحه إذناً بالإقامة أو أن يحيله إلى قاضي الصلح، وعند إدانته من قبل المحكمة يعاقب بالحبس من شهر إلى ستة أشهر أو بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين.

وهذا بنص المادة الحادية والثلاثين من القانون، أما المادة الثانية والثلاثين فتنص على أن: "للحاكم الإداري المختص بعد صدور قرار المحكمة بحق الأجنبي أن يأمر بإبعاده عن المملكة أو أن يوصي للوزير بمنحه إذناً بالإقامة".

---

[1] المادة (6) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب.

[2] الحاكم الإداري هو المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء.

وهذا يعني أن المشرع الأردني وفي باب الجزاءات والمخالفات قد أعطى الحق للحاكم الإداري في حالة دخول الأجانب غير المشروع للمملكة أن يأمر بإبعاد ذلك الأجنبي أو أن يوصي وزير الداخلية بمنحه إذناً بالإقامة أو إحالته إلى قاضي الصلح، ثم عاد وفي المادة التالية أعطى الحق للحاكم الإداري بعد أن قام بإحالة الأجنبي إلى قاضي الصلح أن يأمر بإبعاده أو أن يوصي الوزير بمنحه إذناً بالإقامة.

لا أدري ما هو مقصود المشرع الأردني من هذا التكرار؟ وكم تمنينا على المشرع أن لا يتعرض إلى إحالة الأجنبي إلى قاضي الصلح من قبل الحاكم الإداري، وأن يكتفي بحق الحاكم الإداري بإبعاد ذلك الأجنبي أو التوصية للوزير بمنحه إذناً بالإقامة، أو أن لا يعود المشرع في المادة الثانية والثلاثين بإعطاء الحاكم الإداري الحق بإبعاد الأجنبي بعد أن صدر بحقه حكماً من المحكمة.

2.3.2 الإعفاء من شروط الدخول:

جاء الفصل الرابع من قانون الإقامة وشؤون الأجانب خاصاً بالإعفاءات من تطبيق أحكام هذا القانون، فنصت المادة التاسعة والعشرون على أن لا تسري أحكام هذا القانون على مجموعة من الفئات، ونصت الفقرة (ح) –الأخيرة- من هذه المادة على إعفاء "من يرى الوزير إعفاءه لاعتبارات خاصة بالمجاملات الدولية أو الإنسانية أو حق اللجوء السياسي أو مراعاة لمبدأ المعاملة بالمثل".

كما نصت الفقرة (د) من المادة الرابعة من القانون على أن "للوزير إعفاء رعايا أية دولة أجنبية من شرط الحصول على التأشيرات أو حمل جواز سفر عند دخول المملكة".

أما نظام التأشيرات رقم (3) لسنة (1997) فقد أعفى الأشخاص التالية من رسوم الحصول على التأشيرات بنوعيها، وهم[1]:

1. الدبلوماسيون وقناصل الدول المعترف بها من قبل حكومة المملكة وأفراد أسرهم.

---

[1] المادة (7) من النظام.

2. الموظفون في المنظمات الدولية الذين يحملون جوازات سفر صادرة عن الأمم المتحدة.
3. أي شخص يرى رئيس البعثة الدبلوماسية الأردنية في الخارج إعفاءه لاعتبارات المجاملات الدولية.
4. أي شخص يرى الوزير إعفاءه من رسوم الحصول على التأشيرة لاعتبارات المجاملة الدولية أو الإنسانية أو حق اللجوء السياسي أو المعاملة بالمثل لأي اعتبار آخر يراه مناسباً ويعتبر قرار الوزير قطعياً.

أي أن لوزير الداخلية وبنص القانون إعفاء أي شخص من شرط الحصول على تأشيرة دخول أو حمل جواز سفر عند دخوله للمملكة، وكذلك له أن يعفي أي شخص من تطبيق أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب عليه وذلك لاعتبارات خاصة بالمجاملات الدولية أو الإنسانية أو حق اللجوء السياسي أو مراعاة لمبدأ المعاملة بالمثل وهذه الاعتبارات جميعها تطلق يد وزير الداخلية بإعفاء أي شخص من تطبيق أحكام قانون الأجانب في الأردن.

4.2 دخول أبناء الضفة الغربية:

يشكل الأردن وفلسطين القسم الجنوبي من الأرض التي عرفت تاريخياً وجغرافياً في العهود الإسلامية ببلاد الشام[1]، إضافة إلى روابط التاريخ والجغرافيا المشتركة بين الأردن وفلسطين، فإن هناك روابط عشائرية واجتماعية ساهمت في تشابه القيم والعادات وفي توحيد الآمال والطموحات.

لقد أدى اتحاد الأردن مع الضفة العربية عام (1950) إلى ربطه بالقضية الفلسطينية ربطاً سياسياً وقانونياً وإدارياً[2]، كما أدت موجات نزوح الفلسطينيين إلى الأردن إلى خلق واقع اجتماعي جديد، وقد تحمل الأردن في سبيل ذلك مسؤوليات

---

(1) د. سعيد التل، الأردن وفلسطين، دار اللواء للصحافة والنشر والتوزيع، عمان، 1986، ص17.

(2) د. أحمد الخلايلة، الاستراتيجية الأردنية وارتباطها بالقضية الفلسطينية، الطبعة الأولى، عمان، 1998، ص198.

كبيرة تمثلت بالدفاع عن الحقوق الفلسطينية وتبني مطالب اللاجئين الفلسطينيين في حق العودة والتعويض.

فقد تعرض الأردن لعدة هجرات قسرية منذ نشأته، كانت البداية عند تشريد الفلسطينيين من أرضهم عام (1948)، ثم حرب حزيران (1967) وما خلفته من نزوح مئات الألوف من ديارهم، وبعد ذلك حرب الخليج (1990-1991) وعودة أكثر من ربع مليون فلسطيني إلى بلاد استضافتهم الأولى مثل الأردن، والمعروف أن اللاجئين الفلسطينيين قد خضعوا في البلاد العربية إلى نظم سياسية مختلفة بينما في الأردن هم مواطنين أردنيين لهم كافة الحقوق التي يتمتع بها المواطن الأردني.

وبخصوص عملية دخول الأخوة الفلسطينيين إلى الأردن، نتيجة لقرار فك الارتباط، وتمشياً مع الاستحقاقات المترتبة عليه، فقد اتخذت الحكومة الأردنية عدة قرارات، كان من ضمنها صدور تعليمات خاصة يتم تطبيقها بعد القرار مباشرة[1].

مع العلم أن الإجراءات التنظيمية المتعلقة بدخول أبناء الضفة الغربية قد بدأت منذ عام (1983) بموجب كتاب وزير الداخلية رقم (12/1/ت/5662) تاريخ (1983/08/10) والتي بموجبها تم إنشاء دائرة المتابعة والتفتيش ليكون جزء من عملها تنظيم عملية انتقال الأشخاص عبر الجسور من وإلى الصفة الغربية.

اعتبرت هذه التعليمات أن قرار فك الارتباط القانوني والإداري ينطبق على من حصل على الجنسية الأردنية بموجب قانون الجنسية الإضافي رقم (56) لسنة (1949)، وأحكام المادة (3) فقرة (2) من قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة (1954)، وإن لا تشمل هذه التعليمات كل من أحرز الجنسية الأردنية استناداً لأحكام قانون الجنسية الأردنية لسنة (1928) وكذلك من أحرز الجنسية الأردنية بالتجنس بغض النظر عن مكان إقامته، وأن يتم تصويب وضع من صرف له بطاقة إحصاءات جسور خضراء من هذه الفئة باستبدالها ببطاقة إحصاءات جسور صفراء.

أما اللجنة العليا لشؤون الأرض المحتلة فقد قررت بقرارها رقم (204) تاريخ (1987/12/22) منع أي مواطن من أبناء الضفة الغربية ورعايا قطاع غزة

---

[1] تعليمات أصدرها رئيس الوزراء بتاريخ (1988/08/20).

من مغادرتها إلى الصفة الشرقية إلا عبر جسري الملك حسين والأمير محمد، كما قررت عدم السماح لأي مواطن من الضفة العربية أو قطاع غزو بالقدوم إلى الضفة الشرقية إذا كان التصريح الذي يحمله من سلطات الاحتلال يتضمن قيداً أو شرطاً يقيد حريته في العودة إلى الضفة الغربية متى شاء ويجب إعادته إلى الضفة الغربية بنفس اليوم[1]، وذلك ناجم من حرص اللجنة على عدم تفريغ الأرض المحتلة من أهلها وتهجير الفلسطينيين الذي تمارسه إسرائيل.

كما قررت عدم السماح لأي مواطن مقيم إقامة فعلية في الضفة الغربية الدخول إلى الضفة الشرقية بقصد الإقامة الدائمة أو العمل فيها إلا إذا كان حاصلاً على عقد عمل رسمي، وكذلك السماح لهم بالقدوم إلى الضفة الشرقية لغايات الزيارة طالما أن تصاريحهم السنوية سارية المفعول وغير مشروطة.

هذا وقد تم استثناء جميع الوزراء والأعيان والنواب السابقين من الضفة الغربية أياً كانت مواقعهم أو إقامتهم من تعليمات قرار فك الارتباط ويعاملوا معاملة الأردنيين وعدم صرف بطاقات إحصاءات جسور لهم[2].

وبناء على ما سبق بيانه فإن الفلسطينيين في الأردن يقسمون إلى الفئات التالية:

1. حملة بطاقات إحصاءات الجسور الصفراء:

وتصرف للأردنيين من أصل فلسطيني والحاصلين على لم شمل، ويعطى حاملها جواز سفر أردني دائم برقم وطني ويعامل معاملة الأردنيين.

2. حملة بطاقات إحصاءات الجسور الخضراء:

وتصرف لأبناء الضفة العربية المقيمين فيها سواء كانوا من حملة جوازات السفر الفلسطينية أو الأردنية المؤقتة ممن ينطبق عليهم قرار فك الارتباط، وتصرف البطاقات الخضراء للفئات التالية ويعتبروا مواطنين فلسطينيين:

---

[1] المادة (5) من قرارات اللجنة العليا لشؤون الأرض المحتلة.

[2] كتاب وزير الداخلية رقم (34368/07/25) تاريخ (1996/05/02).

أ. كل من ولد في الضفة الغربية ومكان إقامته فيها وبلغ سن الرشد، وذلك لانطباق المادة الأولى من تعليمات قرار فك الارتباط عليه والتي تشمل المقيمين إقامة دائمة في الضفة الغربية.

ب. كل من غادر أراضي الضفة الغربية عن طريق مطارات أو موانئ إسرائيلية ما بين (1967/06/05) وحتى (1988/07/31).

ج. كل من كان مقيماً في الضفة الغربية ومطلوب لخدمة العلم ولم يحصل على دفتر خدمة العلم أو قام بتسليمه إلى التعبئة العامة يعتبر في هذه الحالة قد اختار المواطنة الفلسطينية.

د. من غادر الضفة الغربية قبل تاريخ (1988/07/31) بموجب تصريح إسرائيلي مشروط بمدة محددة وفقد حق العودة إلى الضفة الغربية.

هـ. المبعد من الضفة الغربية هو وأفراد أسرته.

أما إجراءات دخول المواطنين الفلسطينيين حملة البطاقات الخضراء إلى الأردن فتتم وفق الإجراءات التالية[1]:

أولاً: أن وزارة الداخلية قد أصدرت تعليمات منعت بموجبها حملة بطاقات إحصاءات الجسور الخضراء من الدخول إلى الأردن، إلا في حالات استثنائية تشمل الوزراء وأعضاء اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية وكذلك المرضى وطلبة الجامعات والمعاهد الأردنية، وزوجات وأبناء الأشخاص الذين يحملون بطاقات صفراء والتجار ورجال الأعمال وحالات استثنائية وإنسانية تتعلق بالزيارة أو القادمون بقصد المرور.

ثانياً: أن يتم دخول هؤلاء الأشخاص بموجب تصريح يصدر عن دائرة المتابعة والتفتيش في وزارة الداخلية يسمى تصريح عدم الممانعة ويمنح بناء على طلب يقدم من شخص مقيم في الأردن يطلب فيه استقدام شخص مقيم في مناطق السلطة الفلسطينية من حملة البطاقات الخضراء، وهو ثلاثة أنواع:

---

[1] كتاب وزير الداخلية رقم (م د/ 201/15) تاريخ (2003/03/15).

1. تصريح عدم ممانعة للزيارة ومدته شهر واحد.
2. تصريح عدم ممانعة للمرور ومدته (48) ساعة.
3. تصريح عدم ممانعة للأفواج السياحية، ومدته حسب البرنامج السياحي للمكتب.

وبتاريخ (2003/08/18) ولتسهيل عملية قدوم بعض شرائح المجتمع الفلسطيني فقد تم اعتماد تعليمات جديدة لإعفاء بعض الفئات من تصريح عدم الممانعة وهذه الفئات هي:

1. المقيمين في دول الخليج العربي شريطة أن تكون لهم إقامات أو تأشيرة خروج وعودة تحولهم الدخول والإقامة في تلك الدول.
2. ذوي المتوفى في المملكة من الدرجة الأولى.
3. زوجات المواطنين الأردنيين الثابتة جنسيتهم الأردنية بموجب أرقام وطنية.
4. وفود السلطة الوطنية الفلسطينية القادمين إلى المملكة بقصد الزيارة أو المرور إلى دول أخرى.

كما قررت هذه التعليمات أن تصبح صلاحية تصاريح عدم الممانعة شهر بدلاً من أسبوعين وتمنح الزائر إقامة مؤقتة لمدة شهر بدلاً من أسبوعين.

وبالاتفاق مع السلطة الوطنية الفلسطينية ولتخفيف المعاناة عن أبناء الضفة الغربية فقد صدرت تعليمات[1] من وزارة الداخلية بموافقة من رئيس الوزراء وضعت إجراء بديل لتصريح عدم الممانعة يتم العمل به اعتباراً من (2005/05/24).

وبموجب ذلك يقوم الزائر بالتوقيع على تعهد خطي يقضي بضرورة مغادرته أراضي المملكة حال انتهاء مدة الزيارة المحددة له على أن يتم تحصيل رسوم الزيارة والبالغة عشرة دنانير عن كل زائر يحمل بطاقة إحصاءات جسور خضراء.

ورغم تقديرنا للقيمة السياسية لإصدار مثل هذا القرار، ذلك أن الغاية هي التسهيل على الأخوة الفلسطينيين وقناعتنا بان تسهيل أو تشديد الإجراءات المتعلقة بدخولهم إلى الأردن مرتبط تماماً بالأحداث في فلسطين إلا أننا نرى أنه لا بد من أن

---

[1] كتاب وزير الداخلية رقم (م د/ 339/15) تاريخ (2005/05/24).

تقوم الحكومة الأردنية باتخاذ موقف أكثر تشدداً أو إصدار تعليمات واضحة تساعد على ضبط عملية دخول الأخوة الفلسطينيين لضمان عودتهم بعد ذلك، خاصة إذا ما علمنا أن إحصاءات وزارة الداخلية تشير إلى أن حركة القادمين من الضفة الغربية إلى الأردن تتجاوز نصف مليون شخص سنوياً.

الفصل الثاني

إقامة الأجنبي في إقليم الدولة

إن قبول الأجنبي في إقليم الدولة كما بينّا في الفصل الأول من هذه الدراسة يكون في الغالب تمهيداً للسماح له بالإقامة فيها[1]، لأن توافر شروط الدخول يقتضي الترخيص للأجنبي بالإقامة، وتختلف مدة الإقامة حسب نية الأجنبي إن كان قاصداً المرور فقط، أو ممارسة نشاط آخر يقتضي الإقامة لفترة طويلة[2].

لكن سماح الدولة للأجنبي بالدخول إلى إقليمها والإقامة فيها لا يعني أن يصبح له حقاً دائماً في الاستقرار بالإقليم؛ لأن هذا الحق قاصراً على الوطنيين دون غيرهم، فالدولة تسمح للأجانب بالدخول إلى إقليمها أو الاستقرار فيها حسب الأسس التي تضعها الدولة وفقاً لتشريعاتها الوطنية، وتحدد مدة الإقامة عادةً في التأشيرة التي تمنحها الدولة للأجانب عند الدخول[3].

1.3 تسجيل الأجانب:

إذا توافرت الشروط التي يتطلبها قانون الإقامة وقانون جوازات السفر في الشخص الذي يرغب في دخول إقليم الدولة، فإن السلطات المختصة في الدولة تسمح له بدخول الإقليم والإقامة فيه لفترة معينة حسب الغرض من الزيارة، سواء كان لغرض السياحة أو العمل أو الدراسة أو المرور، وهذا يجعل موضوع الإقامة مختلفاً عن أمر الدخول إلى الدولة[4].

وفي الأردن إذا ما تم دخول الأجنبي إلى الإقليم الأردني صحيحاً، من حيث توافر شروط الدخول التي بيناها سابقاً فإنه يتحتم عليه إن كان يرغب البقاء في المملكة لأكثر من أسبوعين أن يتقدم قبل انتهاء تلك المدة إلى مديرية الإقامة أو أحد فروعها أو أي مركز شرطة، ويحرر إقراراً عن حالته الشخصية، وتعبئة النموذج

---

[1] د. شمس الدين الوكيل، مشار إليه لدى د. هشام صادق، مرجع سابق، ص36.

[2] د. صالح عبد الزهرة الحسون، مرجع سابق، ص140.

[3] د. يونس بني يونس، مرجع سابق، ص163.

[4] د. جابر الراوي، مرجع سابق، ص47.

المعد لهذه البيانات وخصوصاً الأوراق المثبتة لشخصيته، ويستثنى من ذلك الأجانب الذين يحملون تأشيرات مرور أو حج أو سياحة ضمن المدة المسموح بها[1].

لذلك نجد أن المشرع الأردني يسمح للأجنبي في الإقامة في الأردن لمدة أسبوعين بدون شرط مراجعة مديرية الإقامة أو تحرير إقرار عن حالته الشخصية، ويكتفى في هذه الحالة بالنموذج الذي يقوم بتعبئته لدى موظفي الحدود عند الدخول ويشترط المراجعة وتقديم الإقرار وتعبئة البيانات الشخصية فقط في حالة رغبته الإقامة لمدة أطول من تلك المسموح بها.

وقد نصت المادة الثانية من نظام تعيين مكان الإقامة رقم (95) لسنة (1998) أنه على كل أجنبي يدخل أراضي المملكة أن يحصل على بطاقة دخول من موظفي الحدود وفق النموذج الذي يعتمده الوزير لهذه الغاية يبين فيها ما يلي:

أ. الاسم الكامل للأجنبي الوافد وجنسيته.

ب. تاريخ ومكان الولادة.

ج. رقم جواز السفر ومكان صدوره.

د. الغرض من الدخول إلى المملكة والعنوان ومدة الإقامة فيها.

هـ. أية بيانات أخرى تتضمنها البطاقة.

وهذه البطاقة تتكون من جزئين يحتفظ موظف الحدود بالجزء العلوي منها، ويلصق الجزء السفلي على جواز سفر الأجنبي الوافد إلى المملكة، كذلك فقد أجازت المادة الثالثة عشرة من قانون الإقامة لمدير الإقامة أو من ينيبه أن يعفي الأجنبي من شرط الحضور للمديرية لتحرير الإقرار عن حالته الشخصية وذلك لاعتبارات خاصة أو لأعذار مشروعة يقدرها المدير، وغالباً ما يعفى الأجنبي من شرط الحضور لاعتبارات خاصة بالمجاملة الدولية، كذلك أخذ المشرع بعين الاعتبار الظروف القهرية التي تمنع الأجنبي من الحضور كأن يكون مريضاً مثلاً، فأجاز له أن ينيب أي شخص لتقديم هذه البيانات.

---

[1] أصبحت المدد المسموح بها أسبوعين بموجب القانون المعدل رقم (10) لسنة (1989).

كما أن على الأجنبي واجب تبليغ مديرية الإقامة عند تغيير محل إقامته، فإن كان انتقاله إلى مكان آخر داخل المملكة وجب عليه أن يتقدم بنفسه خلال ثمانٍ وأربعين ساعة من وقت وصوله إلى محل إقامته الجديد بإقرار إلى فرع المديرية أو مركز الشرطة المختص في البلد الذي انتقل إليه، والواقع أن هذا الالتزام من أهم الالتزامات التي تقع على عاتق الأجنبي، كما يجب على السلطة المسؤولة عن تنفيذه أن تراقب مدى دقة الأجنبي بذلك، وذلك لأن المشرع أراد من وراء ذلك تعقب تحركات الأجنبي داخل المملكة خلال مدة الإقامة حتى يتيسر للأجهزة المختصة مراقبته واستدعاؤه عند الضرورة.

هذا وقد أوجب القانون على مديري الفنادق أو النزل[1]، أو أي محل آخر من هذا القبيل وكل من آوى أجنبياً أو أسكنه أو أجر له محلاً للسكنى أن يبلغوا مديرية الإقامة، أو مركز الشرطة الواقع في منطقته محل سكن الأجنبي عن اسم هذا الأجنبي وعنوانه، وذلك خلال ثمانٍ وأربعين ساعة من وقت حلوله أو مغادرته، مع الإشارة إلى أن التزام مديري الفنادق أو النزل بالتبليغ عن الأجنبي المقيم لديهم لا يعفي ذلك الأجنبي من التزامه الأول، وهو الحضور إلى مديرية الإقامة لتحرير إقراراً عن حالته الشخصية خلال أسبوعين من تاريخ دخوله، وذلك لأن الالتزام الأول مستقل عن الالتزام الثاني؛ وذلك لأن المشرع رتب هذا الالتزام على كل من الأجنبي ومن يأويه لإحكام الرقابة على الأجنبي بعد دخوله الأراضي الأردنية، كما يجب الإشارة إلى أنه إذا كان الأجنبي معفى من إجراءات الدخول والإقامة لا يعني أن من يأويه معفٍى من واجب التبليغ عنه.

كما أشارت لنفس الالتزام المادة الـ ـ رابعة من نظام تعيين مكان الإقامة رقم (95) لسنة (1998) السابق الإشارة إليه حيث تنص الفقرة (أ) منها: "على كل من يؤجر عقاراً إلى أجنبي أن يبلغ عنه المركز الأمني الذي تتبع له منطقة العقار خلال (48) ساعة من تاريخ تأجيره، وفق الأنموذج المعد لهذه الغاية، كما يتوجب عليه تبليغ المركز عن تاريخ مغادرة هذا الشخص للعقار خلال سبعة أيام".

---

[1] المادة (14) من قانون الإقامة.

وعلى الأجنبي أن يكون متسلحاً بجواز سفره أو الوثيقة التي تقوم مقامه، وإذا ما طلب منه أن يقدمه عليه تلبية الطلب وأن يجيب عما يسأل عنه من بيانات وأن يحضر عند الطلب إلى الوزارة أو دوائرها في الموعد الذي يحدد له، وفي حالة فقدان أو تلف جواز سفره إبلاغ المديرية أو مركز الشرطة خلال ثمانٍ وأربعين ساعة من تاريخ الفقدان أو التلف.

كما يشترط المشرع على الرعايا الأردنيين أو الشركات أو الهيئات الأردنية التي تستخدم الأجانب حصولهم على إذن إقامة في المملكة، حيث لا يجوز استخدام أجنبي لم يحصل على إذن الإقامة باستثناء الخبراء الذين يستقدمون لغايات علمية أو فنية بشرط أن لا تزيد مدة عملهم على ثلاثة أشهر، ويقع على عاتق صاحب العمل كذلك أن يقدم إلى مديرية الإقامة إقراراً عن العامل الذي يعمل لديه خلال ثمانٍ وأربعين ساعة من التحاق الأجنبي بخدمته، وعند انتهاء خدمته عليه تقديم إقرار بذلك خلال ثمانٍ وأربعين ساعة من تاريخ انقطاعه عن العمل.

وكل شركة أو صاحب عمل يستخدم أجنبياً لا يحمل إذن إقامة أو غير مسموح له بالعمل في المملكة يغرم بمبلغ لا يقل عن خمسين ديناراً ولا يزيد عن خمسة وسبعين ديناراً عن كل عامل مخالف باستثناء الخبراء الذين تستقدمهم الشركات العاملة في المملكة بقصد الاستشارة الفنية على أن لا تزيد مدة إقامتهم عن ثلاثة أشهر بشرط الحصول على موافقة مديرية الإقامة المسبقة قبل قدومهم.

2.3 ماهية الإقامة وأنواعها:

يقصد بالإقامة[1] في إقليم الدولة الرخصة القانونية المخولة للأجانب من أن يقيموا على إقليم الدولة ويمارسوا فيه مختلف النشاطات الاقتصادية والاجتماعية ويتمتعوا فيها كالوطنيين بالمميزات الضرورية لممارسة أوجه النشاط الفردي،

[1] راجع في ذلك: د. أحمد مسلم، مرجع سابق، ص314، د. أحمد قسمت الجداوي، مرجع سابق، ص371، د. عز الدين عبد الله، مرجع سابق، ص623، د. هشام صادق، مرجع سابق، ص37، د. صالح عبدالزهرة الحسون، مرجع سابق، ص141، د. فؤاد شباط، مرجع سابق، ص58.

وتختلف مدة الإقامة باختلاف الغرض من الدخول إلى الدولة، ووفقاً لما تقتضي به مصالحها.

ولكن سماح الدولة للأجنبي بالدخول إلى إقليم الدولة ومن ثم الإقامة فيه لا يرتب حقاً ثابتاً له في الاستقرار داخل الإقليم، فهذا الحق يتمتع به الوطنيين دون غيرهم لأن الدولة التي سمحت للأجنبي بالدخول إلى إقليمها ومن ثم الإقامة فيها تحدد هذه المدة وفقاً للأنظمة والتشريعات المعمول بها في تلك الدولة مع مراعاة الظروف المحيطة بذلك الأجنبي[1].

على أن أثر الترخيص بالإقامة لا ينصرف إلا إلى الشخص الذي حصل عليه، ولا يتعداه إلى الزوجة والأولاد القُصر، وقد يخضع الأجنبي المقيم في الدولة لرقابة بوليسية لا يخضع لها الوطنيين عادة، ولعل أهم مظاهر هذه الرقابة هي فرض نظام ترخيصات الإقامة والتي يتعين على الأجنبي الحصول عليها وفقاً لإجراءات محددة[2]، وكذلك التزام الأجنبي بكتابة إقرارات معينة وتبليغ السلطات المختصة عند تغيير مكان إقامته.

ويعود أساس هذه الرقابة إلى حق الدولة في الحفاظ على أمنها وكيانها، وواجب الأجنبي في الإذعان والخضوع لقوانين الدولة التي يقيم فيها واحترام الأوامر الصادرة عن سلطاتها الإدارية والقضائية[3].

ولقد اعتادت الدول بمنح الإقامات للأجانب حسب الغرض من دخوله ومدى علاقتها بالدولة التي ينتمي إليها الأجنبي، فمنها الإقامة العارضة أو المؤقتة التي تمنحها الدول عادةً للأجنبي العابر الذي يمر بإقليم الدولة أو يبقى فيها لفترة قصيرة، وذلك استجابة إلى حرية الفرد في التنقل، وهي الحرية التي لا يجوز حرمان الأجنبي منها في غير أوقات الحرب إلا لأسباب تتعلق بالنظام العام.

وهنالك الإقامة المقترنة بنية الاستقرار، وتتوفر هذه الإقامة بالنسبة للأجانب الوافدين بقصد العمل، وتمنح الدول هؤلاء الترخيص بالإقامة لفترة معينة قابلة

---

(1) د. يونس بني يونس، مرجع سابق، ص163.

(2) د. هشام صادق، مرجع سابق، ص37.

(3) د. يونس بني يونس، مرجع سابق، ص164.

للتجديد بناء على طلب الأجنبي المقيم، وهو طلب يخضع لتقدير السلطات المختصة في الدولة ورغم أن المشرع الأردني[1] لم يورد تقسيماً للإقامة كما فعل غيره من المشرعين، إلا أننا سوف نقسمها إلى ثلاثة أنواع آخذين بنظر الاعتبار طول المدة كمعيار للتقسيم وذلك على النحو التالي:

أولاً: الإقامة المؤقتة:

تستند أغلب التشريعات على عوامل الجنسية، والموطن، والزواج، والإقامة السابقة في تصنيف الأجانب، وبالتالي في شروط وإجراءات الإقامة والحقوق المرتبطة بها لكل صنف منهم[2]، والمشرع الأردني كغيره من لتشريعات أخذ بأكثر من عامل من العوامل السابقة، ونجده في نص المادة الحادية عشرة من قانون الإقامة وشؤون الأجانب قد أكد على أنه على كل أجنبي يرغب بالبقاء في المملكة أكثر من أسبوعين أن يتقدم قبل انتهاء تلك المدة إلى مديرية الإقامة ليحرر إقرار عن حالته الشخصية، وأن يقدم أوراقه الثبوتية المؤيدة لهذا الإقرار.

أما عن الإقامة المؤقتة وهي التي تمنح للأجنبي عند دخوله المملكة فهي مرتبطة كما سبق وبينا بجنسية الأجنبي، فالأجنبي بمجرد دخوله يمنح إقامة لمدة أسبوعين، بغض النظر عن الجنسية، ولكن هنالك بعض الدول يمنح رعاياها إقامة مؤقتة لمدة أطول، وهي تختلف إذا ما كانت تلك الدول من الدول المقيدة أم من الدول غير المقيدة[3].

والإقامة المؤقتة لرعايا الدول غير المقيدة تكون لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ دخول البلاد، وهي مجانية ولا يدفع لخزينة الدولة أي رسم مقابل ذلك ويتم الحصول عليها من خلال مراجعة المركز الأمني، وهي عادة ما تسمى الإقامة الأولى، ولكن

---

(1) عرفت الأردن أول تنظيم للأجانب بعد إلغاء الامتيازات الأجنبية، وصدور قانون الأجانب بتاريخ (1927/07/03) لكن هذا القانون لم ينظم إقامة الأجانب تنظيماً كافياً، حيث كانت نصوصه مقتضبة ولم يبين أحكام الإقامة، حتى صدر نظام الأجانب رقم (1) لسنة (1940) ليبين هذه الأحكام.

(2) د. سعيد البستاني، مرجع سابق، ص224.

(3) الدول المقيدة: هي التي يحتاج رعاياها إلى موافقة مسبقة من وزارة الداخلية، بينما الدول غير المقيدة، فهي التي لا يحتاج رعاياها إلى موافقة مسبقة.

إذا رغب الأجنبي البقاء داخل المملكة لمدة أطول يجب عليه مراجعة مديرية الإقامة من أجل الموافقة على إقامته لمدة ثلاثة أشهر أخرى.

أما فيما يتعلق برعايا الدول المقيدة، فعند دخول الأجنبي إلى المملكة وبعد حصوله على الموافقة المسبقة من قبل وزارة الداخلية سيتم منحه إقامة مؤقتة لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ دخوله إن كان لغايات العمل أو الدراسة، أما إذا رغب بالبقاء لمدة أطول فيجب عليه تقديم طلب الحصول على إقامة سنوية لدى وزارة الداخلية.

ولكن الدولة وانطلاقاً من نظرتها القومية، سعت إلى تمييز المواطنين العرب من خلال إعفاء رعايا بعض الدول العربية من تطبيق أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب، فرعايا دول مجلس التعاون الخليجي يتم منحهم إقامة مؤقتة عن طريق أي مركز حدودي لمدة ثلاثة أشهر، وإذا رغب البقاء داخل الأردن أكثر من ذلك عليه مراجعة أقرب مركز امني للحصول على بطاقة أمنية معدة لهذه الغاية، وهذه البطاقة بمثابة إذن إقامة ما دام حاملها داخل البلاد، ولكن إذا ما غادر البلاد يتم سحبها منه عن طريق المراكز الحدودية، وكذلك الحال بالنسبة لرعايا دولة اليمن.

أما بالنسبة للأشقاء من رعايا جمهورية مصر العربية والجمهورية العربية السورية، فقد تم إعفاءهم من تطبيق أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب، وذلك تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل[1]، حيث يترتب على رعايا هذه الدول فقط إبلاغ الجهات الأمنية عن مكان سكنهم وإقامتهم داخل المملكة من خلال بطاقة تعيين مكان الإقامة الموجودة لدى المراكز الأمنية.

ثانياً: الإقامة السنوية:

إن قبول الأجنبي في إقليم الدولة على النحو الذي بيناه في الفصل السابق هو الخطوة الطبيعية نحو التصريح له بالإقامة فيها، ذلك أن استقبال الأجنبي وفقاً للقواعد التي تضعها الدولة، يقتضي بالضرورة السماح له بالإقامة، وإلا كان قبوله

---

(1) قررت الحكومة السورية استثناء المواطنين الأردنيين من تطبيق مضمون القرار رقم (281/ق ن)، تاريخ (2002/11/25)، وذلك بناء على المرسوم التشريعي رقم (29) لسنة (1970)، وكذلك قرار رئيس الجمهورية المصري رقم (61) لسنة (1989)، والمتضمن إعفاء الرعايا الأردنيين من تراخيص الإقامة في مصر بموجب الاتفاق على تأسيس مجلس التعاون العربي بتاريخ (1989/02/16).

من قبيل العبث[1]، والإقامة إن كانت مقترنة بنية الاستقرار كما في حالة الأجانب الوافدين بقصد مباشرة نشاط اقتصادي في إقليم الدولة.

مثل هؤلاء تمنح الدول لهم التصريح بالإقامة لفترة معينة قابلة للتجديد بناء على طلب الأجنبي المقيم، وهو طلب يخضع بحسب الأصل لتقدير السلطات المختصة في الدولة، وذلك أن الأجنبي المقيم في الدولة عادةً ما يتمتع بحقوق معينة لا يتمتع بها الأجنبي العابر الذي يمر بإقليم الدولة أو يبقى فيه بصورة مؤقتة[2].

أما المشرع الأردني ونظراً لأهمية الآثار التي تنشأ عن منح الإقامة السنوية للأجانب، فقد نص على الأحوال التي يجوز فيها منح إذن الإقامة للأجنبي ووفقاً لنص المادة (26) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب فإن الإقامة تمنح للأجنبي إذا توفرت فيه أحد الأسباب التالية:

1. أن يكون حاصلاً على عقد عمل مع شركة أو محل تجاري مسجل أو مع صاحب أعمال معروف في المملكة بشرط أن لا يزاحم الأردنيين في أعمالهم وأن يثبت ذلك بشهادة من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل أو من الجهات المختصة.

هذا السبب من أسباب منح الإقامة للأجنبي، يتضمن توافر أكثر من شرط وهذه الشروط هي:

أ. الحصول على عقد عمل: وهذا العقد وفقاً لنص المادة السادسة والعشرين من القانون يجب أن يكون مع شركة أو محل تجاري مسجل أو مع صاحب أعمال معروف في المملكة، وهذا يعني أن الشرط هو حصول العامل الأجنبي على عقد عمل سواء كان رب العمل شركة أو محل تجاري مسجل في المملكة أو أي صاحب أعمال مزارع أو مقاول أو أي مهنة أخرى، أي أن المشرع لم يشترط أو يستثني أية مهنة من ذلك.

ب. أن لا يزاحم الأردنيين في أعمالهم، وإثبات ذلك بشهادة خطية من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل أو من الجهات المختصة.

---

(1) د. شمس الدين الوكيل، مرجع سابق، ص541.

(2) د. هشام صادق، مرجع سابق، ص38.

وذلك شرط طبيعي تنص عليه معظم التشريعات العربية لغاية المحافظة على العمالة الوطنية وصيانة حقوقها، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة الثانية عشرة من قانون العمل رقم (8) لسنة (1996) بأنه "لا يجوز استخدام أي عامل غير أردني إلا بموافقة الوزير أو من يفوضه شريطة أن يتطلب العمل خبرة وكفاءة غير متوفرة لدى العمال الأردنيين، أو كان العدد المتوفر منهم لا يفي بالحاجة وتعطى الأولوية للخبراء والفنيين والعمال العرب".

هذا وقد أوجبت المادة (12/ب) من قانون العمل الأردني أن يحصل العامل غير الأردني على تصريح عمل من الوزير أو من يفوضه قبل استقدامه إذا كان من خارج الأردن، أو قبل استخدامه إذا كان داخل الأردن ولا يجوز أن تزيد مدة التصريح عن سنة واحدة.

ورغبةً من الحكومة الأردنية في تأمين فرص عمل مناسبة لحملة الدكتوراه من الأردنيين فقد أصدر رئيس الوزراء تعميماً يحمل الرقم (9855/5/54)، تاريخ (1999/10/03) يقضي بعدم إصدار تصاريح عمل لأي شخص غير أردني من حملة الدكتوراه[1]، وكذلك أصدر وزير الداخلية قراراً يقضي بعدم تجديد إذن الإقامة لحملة الدكتوراه العاملين في الجامعات الأردنية من غير الأردنيين إذا كان يوجد من يحل محلهم من الأردنيين.

2. أن يكون له أثناء إقامته مورد رزق مضمون وبطرق مشروعة من الداخل أو الخارج وأن يثبت ذلك بشهادة رسمية مصدقة.

فيجب أن يكون للأجنبي الذي يطلب الإقامة وسيلة مشروعة للكسب والتعيش منها، بأن يكون ممسكاً بمصدر رزق مشروع حتى لا يصير عبئاً على الدولة والمجتمع، ويستوي أن يكون هذا المصدر من الداخل أو الخارج، ولكن عليه أن يثبت ذلك بشهادة رسمية ومصدقة، ولكن النص لم يبين من هي هذه الجهة ولكني أعتقد أنها قد تكون إحدى البنوك التجارية في المملكة، أو إحدى الشركات العاملة في المملكة.

---

[1] د. يونس بني يونس، مرجع سابق، ص339.

3. أن يكون قادماً لاستثمار أمواله في مشروعات تجارية أو صناعية توافق عليها وزارة الاقتصاد الوطني[1]: من المعروف أن الأردن قد هيأ على مدار السنوات الماضية بيئة استثمارية حافزة للاستثمارات المحلية وجاذبة للاستثمارات الخارجية، من خلال اتخاذ منظومة من التشريعات العصرية، فقانون تشجيع الاستثمار يمنح للمشاريع الاستثمارية إعفاءات جمركية وضريبية، وقد عامل هذا القانون المستثمر الأجنبي معاملة المستثمر الأردني، حيث منحه حق الاستثمار في المملكة بالتملك أو المشاركة أو المساهمة وبنسبة ملكية غير محددة[2].

وعن الإقامة في الأردن فقد كفل المشرع للمستثمر الأجنبي منحه إذن إقامة لمدة سنة إذا كان قادماً لاستثمار أمواله في مشروعات تجارية أو صناعية توافق عليها وزارة الاقتصاد الوطني.

حيث أن بعض المستثمرين يعفى من الحصول على إذن الإقامة حسب قانون تشجيع الاستثمار من خلال النافذة الاستثمارية[3]، وتشمل قطاعات المستشفيات والفنادق والسكك الحديدية والزراعة والصناعة بشرط أن تكون حصة المستثمر (50ألف دينار)، أما وحدة تشجيع الاستثمار التابعة لوزارة الداخلية فتمنح المستثمر إذن إقامة لمدة سنة لمن تكون حصته (100 ألف) دينار فأكثر في إحدى المشاريع التجارية أو الصناعية.

4. أن يكون ذا كفاءة علمية أو مهنية لا يتوفر مثلها في المملكة شريطة أن يثبت ذلك بشهادات خطية رسمية من جهات معتمدة وأن توافق على ذلك السلطات الأردنية المختصة.

خول المشرع الأردني للأجنبي كمبدأ عام حق العمل في الأردن، كما خوله أيضاً حق ممارسة المهن الحرة، والقيام بالنشاط التجاري والاقتصادي، والهدف من

---

(1) ألغيت وزارة الاقتصاد الوطني وحلت محلها وزارة الصناعة والتجارة.

(2) د. حمد الغدير، القطاعات الأكثر جذباً للاستثمار العربي والمحلي، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر فرص الاستثمار وآفاقه في الأردن، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، 2002.

(3) إحدى الدوائر التابعة لمؤسسة تشجيع الاستثمار.

وراء ذلك هو الاستفادة من خبرات الأجانب ذوو الكفاءة، إلا أن المشرع قد قيد السلطات الإدارية في منح الأجنبي إذن إقامة في المملكة بأن يكون هذا الأجنبي ذا كفاءة علمية أو مهنية لا يتوفر لها مثيل في المملكة، ومع تقديرنا بأن النص قديم إلا أن الأردن الآن مليء بالكفاءات العلمية والمهنية لدرجة أنه أصبح يصدر مثل هذه الكفاءات للدول العربية الشقيقة.

كما أن موضوع الكفاءة أمر نسبي بحيث قد يكون هذا الشخص ذا كفاءة علمية ومهنية لا يتوفر مثلها في المملكة في وقت معين، ثم يكون ذا كفاءة مماثلة لغيره من الأردنيين في وقت آخر، وقد يكون الأردن بحاجة إلى مزيد من هؤلاء المؤهلين رغم وجود مجموعة من الأردنيين يتمتعون بنفس المؤهلات الموجودة لدى هؤلاء الأجانب.

لذا نقترح تغيير النص بحيث يصبح "أن يكون ذا كفاءة علمية أو مهنية تقدرها السلطات الأردنية".

5. أن يكون موظفاً أو مستخدماً في إحدى البعثات الدبلوماسية أو القنصلية في المملكة بشرط المعاملة بالمثل.

تنص المادة رقم (46) من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام (1963) على أنه يعفى الأعضاء والموظفون القنصليون –وكذا أعضاء أسرهم الذين يعيشون في كنفهم- من جميع القيود التي تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها بشأن تسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة، وحالياً فإن أغلبية الدول أخذت تصدر تشريعات داخلية لتنظيم خدماتها القنصلية، كما أصبحت الدول ترتبط بمجموعات كبيرة من المعاهدات القنصلية الثنائية وهنالك تطوراً كبيراً للعلاقات الدولية التي رافقها توسع في التجارة الخارجية، لذلك اتجهت الدول لحماية مصالحها الاقتصادية إلى تكليف المبعوثين الدبلوماسيين بذلك، وعينت الملحقين التجاريين حيث أصبح لهم صلاحيات خاصة في إطار التجارة[1].

---

[1] د. غازي حسن صباريني، الدبلوماسية المعاصرة، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002، ص221.

ولأن الأردن عضو في اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية جاء نص المادة (29/ب) من القانون ليعفي أعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي وأسرهم من تطبيق أحكامه، كذلك اشترطت المادة (26/هـ) من القانون منح الموظفين أو المستخدمين في البعثات الدبلوماسية أو القنصلية إذن إقامة في المملكة ولكن بشرط المعاملة بالمثل.

6. أن يكون عاجزاً أو قاصراً أو يكون عائله الوحيد مقيماً في المملكة.

يتضح من نص هذه الفقرة أن المشرع أبدى حرصاً واضحاً على مراعاة الظروف الإنسانية للأجانب المقيمين في المملكة، حيث لا بد من شمول العجزة وكبار السن الذين تقتضي ظروفهم أن يكونوا بجانب الأشخاص المعيلين لهم وربط إقامتهم بإقامة المعيل الوحيد لهم، بحيث إذا ما انتهت إقامة هذا المعيل تنتهي إقامتهم معه.

7. أن يكون طالباً مقبولاً في المعاهد الأردنية.

ثالثاً: الإقامة طويلة المدة:

جذبت الأردن في الماضي الكثير من الأجانب الذين اتخذوا من الأردن وطناً ثانياً لهم، وشاركوا في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والعلمي، واندمجوا في المجتمع الأردني، وكان من الطبيعي أن يميز المشرع هذه الفئة من الأجانب لارتباطهم بالجماعة الوطنية مادياً ومعنوياً.

وكذلك فقد ميز المشرع الأجنبيات المتزوجات من الأردنيين بمنحهن إقامة طويلة المدة، وهو نص منطقي تفرضه طبيعة العلاقة بين الزوجين وضرورة أن تكون الزوجة بجوار زوجها.

لذا نجد أن المشرع الأردني وبنص الفقرة (ب) من المادة (22) من القانون يعطي الصلاحية لوزير الداخلية بتنسيب من مدير الأمن العام أن يمنح إذن إقامة لمدة خمس سنوات لكل من:

1. الأجنبية المتزوجة من أردني:

لقد جاء تعديل نص الفقرة (ب) من المادة (22) من القانون بموجب القانون المعدل رقم (5) لسنة (1991) حيث أضاف منح إذن الإقامة لمدة خمس سنوات

للأجنبية المتزوجة من أردني حيث لم يتطرق المشرع لذلك في النص الأصلي، ومن الطبيعي أن يكون الزواج بين مختلفي الجنسية سبباً لمنح الإقامة لمدة طويلة، سيما وإن ذلك يكون سبباً منطقياً من أسباب اكتساب الجنسية(1).

وبما أن اكتساب الأجنبية لجنسية زوجها الأردني قد حفظه قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة (1954) بموجب القانون المعدل رقم (22) لسنة (1987) وعلّق ذلك على توافر شروط معينة منها أن ينقضي على زواجها مدة ثلاث سنوات إن كانت تحمل جنسية عربية وخمس سنوات إن كانت تحمل جنسية غير عربية.

وكان الأجدر بالمشرع أن ينص على أن ينقضي على إقامتها في الأردن بعد زواجها مدة ثلاث سنوات أو خمس سنوات عند الحديث عن شروط منح الجنسية الأردنية للأجنبية المتزوجة من أردني بعد إعلان رغبتها الخطية في ذلك، أي أن المشرع قد حفظ للأجنبية المتزوجة من أردني حقها في الإقامة في الأردن مدة طويلة نسبياً إذا لم تكن ترغب في الحصول على الجنسية الأردنية، مع أن بعض التشريعات العربية تشترط لاكتساب الجنسية أن تستمر الزوجية قائمة مدة سنتين من تاريخ تقديم الطلب وأن تكون مقيمة بصورة مشروعة خلال هاتين السنتين(2).

2. الأجنبي الذي أقام في المملكة مدة عشر سنوات بصورة مشروعة:

تقيم التشريعات تفرقة واضحة بين الأجانب كنتيجة كطبيعية لبعض المواقف أو الخدمات التي يقدمها بعضهم للبلاد المقيمين فيها، هذه الاعتبارات تتعدد وتتنوع ومن ضمنها إقامة الأجنبي المديدة على الأراضي الوطنية وبصورة مشروعة، وذلك لأن الأجنبي الذي يقيم مدة عشر سنوات فأكثر وبصورة مشروعة إنما يدل ذلك على ولاء هذا الشخص للأردن واندماجه وانصهاره في المجتمع الأردني.

مع الإشارة إلى أن الإقامة لمدة طويلة وبصورة مشروعة تفسح للأجنبي كذلك المجال أمام التجنس بالجنسية الأردنية(3) مع مراعاة الشروط التي يضعها

---

(1) د. حسن الهداوي، الجنسية وأحكامها في القانون الأردني، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1994، ص122.

(2) المادة الثامنة من القانون رقم (89) لسنة (1960)، في الجمهورية العربية السورية.

(3) المواد (4، 5، 7) من قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة (1954).

المشرع في هذا المجال، وذلك يعني أن الإقامة طويلة المدة وبصورة مشروعة تعطي الأجنبي الحق في الحصول على الجنسية الأردنية، ومن باب أولى أن تعطيه الحق في الحصول على إذن الإقامة طويل المدة.

هذه هي أنواع الإقامات كما وردت في قانون الإقامة وشؤون الأجانب، لكن هناك وضعاً خاصاً بالنسبة للأخوة الفلسطينيين، حيث أن تعليمات قرار فك الارتباط جاءت بقواعد خاصة، وهي:

1. لا يسمح لأي مواطن مقيم إقامة فعلية في الضفة الغربية بالدخول إلى الضفة الشرقية بقصد الإقامة الدائمة أو العمل فيها إلا إذا كان حاصلاً على عقد عمل رسمي[1].
2. يسمح لمواطني الضفة الغربية المقيمين فيها بالقدوم إلى الضفة الشرقية لغايات الزيارة طالما أن تصاريحهم السنوية سارية المفعول وغير مشروطة[2].
3. تقوم دائرة المتابعة والتفتيش بتحديد الزيارة للراغبين بزيارة إحدى الدول العربية لمدة ثلاثة أشهر، إلا في الحالات التي تحدد فيها مدة الزيارة بغير ذلك[3].

هذا وقد أورد البند الرابع من توصيات اللجنة المشكلة لدراسة القضايا المستجدة نتيجة تطبيق ومراقبة تعليمات قرار فك الارتباط الخاصة بأبناء الضفة الغربية بأنه لا تمدد الإقامة في جميع الحالات لأكثر من مدة التصريح الصادر عن سلطات الاحتلال، ويطبق ذلك على كافة أبناء الضفة الغربية (وأبناء قطاع غزة) من حملة جوازات السفر لمدة خمس سنوات والبطاقة الخضراء.

وقد جاء تقييد مدة الإقامة بحيث لا يزيد عن مدة التصريح انسجاماً مع المنطق السياسي القاضي بالحرص على عدم تفريغ الأرض المحتلة من أهلها حيث أن انتهاء مدة التصريح يعني فقدان حق المواطنة على أراضي الضفة الغربية؛ لأن

---

(1) المادة الرابعة من قرار اللجنة العليا لشؤون الأرض المحتلة رقم (204)، تاريخ (1987/12/22).

(2) المادة الخامسة من قرار اللجنة العليا لشؤون الأرض المحتلة رقم (204)، تاريخ (1987/12/22).

(3) المادة الثانية عشرة من قرار اللجنة العليا لشؤون الأرض المحتلة رقم (204)، تاريخ (1987/12/22).

خروج الفلسطيني المقيم في الضفة الغربية إلى الخارج مدة تتجاوز مدة التصريح الممنوح له يفقده حق العودة.

هذا ما كان يحصل قبل عام (1995)، أما بعد ذلك ونتيجة لاستحقاقات اتفاقية أوسلو الموقعة بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل فقد أصبحت مدة التصريح مفتوحة ولم تحدد بمدة معينة لكافة أبناء الضفة الغربية، باستثناء أبناء القدس، فقد تم تحديد مدة التصريح بالنسبة لهم بثلاث سنوات.

كما كان من ضمن توصيات هذه اللجنة أن تصرف بطاقات إحصاءات جسور صفراء لحملة جوازات السفر الخاصة للمقيمين في المملكة وأن يتولى مدير دائرة المتابعة والتفتيش بتحديد إقامة حملة البطاقات الخضراء المقيمين في الضفة الغربية والذين يرغبون في الإقامة في البلاد.

كذلك فقد تم تحديد مدة الإقامة بثلاثة أشهر للأشخاص الراغبين بزيارة إحدى الدول العربية شريطة أن يكون بحوزة هذا الشخص إذن بالإقامة في تلك الدولة لمدة ثلاثة أشهر أو أكثر، هذا مع الإشارة إلى أن التعليمات التي تعمل بموجبها دائرة المتابعة والتفتيش صاحبة الاختصاص في تنظيم عملية إقامة أبناء الضفة الغربية في الأردن هي تعليمات متغيرة وغير ثابتة تتأثر بطبيعة الظروف السياسية التي تحكم المنطقة وكذلك الظروف الأمنية داخل الضفة الغربية.

3.3 الدخول والإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة:

إن منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة مشروع تنموي جاء ليحقق قفزة نوعية في جهود التنمية الشاملة في الأردن، لتحقيق مزيد من الإنجازات يتم من خلالها استنهاض طاقات كامنة جديدة محركها المبادرة الفردية ورأس المال الخاص، وهدفها تعزيز الدور الوطني والإقليمي للعقبة كملتقى للأعمال والتجارة لإتاحة الفرصة للاستفادة من تحولات اقتصادية عالمية أهم سماتها عولمة رأس المال، وتحرير السوق وإطلاق المنافسة الحرة.

وقد جاء قانون منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (32) لسنة (2000)[1]، ليقرر بأن الهدف من إنشاء المنطقة هو تعزيز القدرة الاقتصادية في المملكة باستقطاب الأنشطة الاقتصادية المختلفة وجذب الاستثمارات إليها[2]، وخلق فرص العمل وتحسين مستوى الرفاهية ونوعية الحياة للمواطنين.

وقد نصت المادة السادسة من القانون بأنه تسري على المنطقة أحكام التشريعات النافذة المعمول بها في المملكة ويعمل بأحكام هذا القانون عند تعارضها مع أي نص في تلك التشريعات.

وعن دخول الأجانب إلى منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة فقد نصت المادة رقم (48) من القانون بأن: "يصدر مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس أنظمة خاصة تحدد بموجبها أسس وشروط وإجراءات الدخول لغير الأردنيين إلى المنطقة والإقامة فيها...".

ومن ضمن هذه الشروط والإجراءات تأشيرة الدخول لغير الأردنيين إلى المنطقة بما في ذلك تأشيرة الدخول المؤقتة التي تمنح من مراكز العبور مباشرة، وبناء عليه فقد صدر نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة رقم (90) لسنة (2000) وقد جاء في الفقرة (أ) من المادة الثالثة من هذا النظام أن تصدر السلطة لغير الأردني بموجب تعليمات يصدرها المجلس تأشيرة زيارة، تأشيرة عبور، تأشيرة عمل.

على أن تنسق السلطة مع كل من وزارة الداخلية ووزارة الخارجية في عملية إصدار التأشيرات حسب ما يتفق عليه في مذكرات التفاهم، وفي هذا المجال فقد صدرت عن مجلس مفوضي منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة[3]، حددت بموجبها أنه

---

(1) المنشور على الصفحة رقم (3423) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4453) الصادر بتاريخ (2000/08/31).

(2) المادة الثالثة من القانون.

(3) تعليمات تأشيرة الدخول والعمل والإقامة رقم (28) لسنة (2002)، المنشورة على الصفحة رقم (2159) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4547) بتاريخ (2002/05/16).

يجوز لغير الأردني الذي يحمل تأشيرة زيارة للمملكة أو إذن إقامة فيها أن يدخل إلى المنطقة دون الحصول على تأشيرة دخول إليها.

ولكن الفقرة (أ) من المادة الثالثة من هذه التعليمات توجب على غير الأردني الذي يحمل جنسية دولة مقيدة ويرغب في الدخول إلى المنطقة أن يحصل على موافقة السلطة المسبقة على منحه تأشيرة دخول، وذلك قبل قدومه إلى المنطقة ما لم يكن متواجداً فيها أصلاً، ويتمكن من الحصول على تأشيرة دخول للمنطقة من الجهات التالية:

1. قسم التأشيرات وشؤون العمل في المنطقة.
2. أي بعثة دبلوماسية أردنية خارج المملكة.
3. أي مركز حدودي للمملكة للحصول على تأشيرة زيارة.
4. أي مركز عبور للحصول على تأشيرة عبور.

هذا وتقسم تأشيرات الزيارة التي تصدرها السلطة وفق أحكام هذه التعليمات إلى نوعين[1]:

1. تأشيرة زيارة لمرة واحدة: وهي التي تخول حاملها زيارة المنطقة وتنتهي بمجرد مغادرة حاملها لأراضي المملكة أو انتهاء مدتها.
2. تأشيرة زيارة لمرات متعددة: وهي التي تخول حاملها زيارة المنطقة وتنتهي بمجرد مغادرة حاملها لأراضي المملكة أو انتهاء مدتها.

وتكون مدى سريان تأشيرة الزيارة (15) يوماً أو شهر أو (3) أشهر تبدأ بالسريان من تاريخ دخول المملكة[2].

هذا ويشترط فيمن يقدم طلباً لإصدار تأشيرة أو تصريح عمل أو إذن إقامة أو تجديد أي منها أن يكون حاملاً لجواز سفر معتمد في المملكة وساري المفعول مدة ثلاثة أشهر على الأقل أو لوثيقة سفر معترف بها في المملكة وسارية المفعول مدة لا تقل عن ستة أشهر على أنه يجوز لرئيس مجلس المفوضين وفي حالات خاصة

[1] المادة التاسعة من التعليمات.

[2] المادة العاشرة من التعليمات.

تستدعيها مصلحة العمل في المنطقة أن يتخذ ما يراه مناسباً بشأن أي حالة لا تتوافر فيها الشروط السابقة[1].

الإقامة في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة:

مع مراعاة الشروط الخاصة بدخول الأجانب إلى سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة فإنه يشترط فيمن يحصل على إذن إقامة في المنطقة أن تتوافر فيه أي من الشروط التالية:

1. أن يكون طالباً يرغب في الدراسة في أي من الكليات أو الجامعات الموجودة في المنطقة.
2. أن يكون زوجاً لغير الأردني، من غير المستثمرين، المقيم في المنطقة أو معالاً من أبناءه أو أقربائه حتى الدرجة الأولى وفق أحكام التشريعات النافذة، شريطة أن لا يكون المعال متزوجاً.
3. أن يكون شخصاً قادراً على تمويل إقامته في المنطقة وذلك وفقاً لما يقرره المفوض.

كما يشترط في الشخص الذي يرغب في الحصول على إذن إقامة أن يرفق بطلبه شهادة صادرة عن مركز طبي معتمد من وزارة الصحة تثبت خلوه من الأمراض السارية، هذا ويحق لرئيس المجلس بناء على تنسيب من المفوض أن يقرر اتخاذ الإجراءات اللازمة لإلغاء إذن الإقامة الذي تم منحه للأجنبي إذا تبين بأنه يقيم في المنطقة بصورة غير مشروعة أو وجوده فيها يشكل خطراً على المصلحة العامة، كما يحق للرئيس ترحيله خارج المملكة وفق الأصول المتبعة[2].

أما عن منح الإقامة للمستثمر غير الأردني في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة، فقد صدرت عن المجلس تعليمات خاصة بإقامة المستثمرين[3]، وحددت أنه

---

(1) المادة الخامسة من نظام تأشيرة الدخول والعمل والإقامة، رقم (90) لسنة (2000)، المنشور على الصفحة رقم (274) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4472) بتاريخ (2001/01/16).

(2) المادة رقم (31) من التعليمات.

(3) تعليمات خاصة بإقامة المستثمر غير الأردني رقم (27) لسنة (2001)، المنشورة على الصفحة رقم (2155) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4547) بتاريخ (2002/05/16).

يشترط فيمن يحصل على إذن إقامة بموجبها أن يكون مستثمراً في المنطقة أو معالاً لأحد المستثمرين الحاصلين على إذن إقامة في المنطقة ووضعت هذه التعليمات عدة شروط لاعتبار الأجنبي مستثمراً وهذه الشروط هي:

1. أن يمتلك في مؤسسة أسهماً أو حصصاً لا تقل قيمتها الاسمية عن (50) ألف دينار.
2. أن تباشر تلك المؤسسة نشاطها الاقتصادي في المنطقة.

4.3 الإعفاء من قيود الإقامة:

الأصل أن يخضع كافة الأجانب المقيمين في البلاد لقيود الحصول على إذن الإقامة، أما الاستثناء فهو ما يقرره العرف الدولي من قيام الدول، وفي إطار المعاملة بالمثل بإعفاء بعض فئات من الأجانب من الحصول على إذن الإقامة، بحيث تتيح الدول للأجنبي القادم إليها أن يقيم على أراضيها دون التقيد بمدة محددة.

وينظم قانون الإقامة وشؤون الأجانب تلك الإعفاءات، والتي تراعي بصفة أساسية رؤساء الدول وأفراد أسرهم وكذلك العاملين بالسلك الدبلوماسي بالإضافة إلى بعض الحالات الخاصة الأخرى التي تقتضي طبيعة عملها الحصول على هذا الإعفاء.

فقد نصت المادة التاسعة والعشرين من القانون على أن لا تسري أحكام هذا القانون على:

أ. رؤساء الدول وأفراد أسرهم: حيث تقتضي العلاقات الدولية ذلك، ومن المنطق أن يعامل رؤساء الدول معاملة مميزة عن بقية الأشخاص، حيث أن من واجب كل دولة أن تقدم لرؤساء الدول الأجنبية الاحترام وتكفل لهم الحصانات والامتيازات التي تليق بهم.

ب. أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي الأجنبي وأسرهم المعتمدين في المملكة، أما أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي الأجنبي غير المعتمدين لدى المملكة فيتبع بشأنهم مبدأ المعاملة بالمثل، وهم السفراء والملحقون الدبلوماسيون المعتمدون في

الأردن، وغيرهم ممن يحملون جوازات السفر الدبلوماسية[1]، ويفرق المشرع هنا بين نوعين من الدبلوماسيين:

أولهما: الدبلوماسيون المعتمدون، وهم الذين يمثلون بلادهم رسمياً وهؤلاء ينطبق عليهم الإعفاء من الحصول على الإقامة.

ثانيهما: الدبلوماسيون غير المعتمدين، وهم يحملون جوازات سفر دبلوماسية ولكن لا يمثلون بلادهم رسمياً في الأردن، مثل الوزراء السابقون أو الشخصيات العامة، حيث يتبع في شأنهم مبدأ المعاملة بالمثل، فإذا كانت دولهم تقرر إعفاء الأردنيين في مثل تلك الحالات يتم إعفائهم من الحصول على الإقامة.

ويجري العمل على قيام وزارة الخارجية بمنح هذا الإعفاء للدبلوماسي وأفراد أسرته، وتولي وزارة الخارجية هذه المهمة أمر منطقي تقتضيه طبيعة عملها لأنها هي الأقدر على تحديد صفة من هو الدبلوماسي ومدى سريان قواعد المعاملة بالمثل، وقد جاء هذا الإعفاء منطبقاً وأحكام المادة رقم (46) من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية الموقعة في فينا سنة (1963)[2].

ويلاحظ في نص المادة التاسعة والعشرون أن المشرع يستخدم تعبير "لا تسري أحكام هذا القانون على" وذلك غير دقيق، حيث أن هذه الفئة من الأجانب وإن كانت تُعفى من الحصول على الإقامة فإنها تخضع لأحكام القانون في مواقع أخرى مثل اشتراط حمل جواز السفر والحصول على تأشيرة الدخول الدبلوماسية، وبالتالي فهي لا تُعفى من كل أحكام القانون ولكن من الحصول على الإقامة فقط.

لذا نقترح على المشرع الأردني أن يعيد صياغة هذه العبارة بحيث تصبح "لا تسري أحكام الحصول على الإقامة على".

ج. رجال السفن والطائرات القادمة إلى المملكة الذين يحملون تذاكر بحرية أو جوية من السلطات المختصة التابعين لها شريطة التأشير على هذه التذاكر من قبل موظفي الحدود في الموانئ والمطارات عند دخول المملكة الأردنية أو مغادرتها

---

[1] راجع ما سبق ذكره في جواز السفر الدبلوماسي.

[2] د. يونس بني يونس، مرجع سابق، ص269.

ولا تخول هذه التأشيرات حامليها حق الإقامة إلا خلال فترة بقاء السفينة في الميناء أو الطائرة في المطار.

ويشترط أن يحملوا جوازات السفر الدالة عليهم، ويتم التأشير عليها في ميناء الوصول بمعرفة السلطات المختصة، بحيث لا يسمح لهم البقاء إلا خلال مدة بقاء السفينة في الميناء أو الطائرة في المطار، وهذا الإعفاء يفرضه الواقع العملي لمساعدة أطقم الطائرات والسفن في أداء عملهم؛ لأنهم يقيمون في البلاد المدة اللازمة بين وصول الطائرة أو السفينة ومغادرتها البلاد مرة أخرى.

ويلاحظ على هذا النص أنه يقصر الإعفاء على رجال السفن والطائرات واستثنى وسائل النقل البرية الأخرى، ونظراً لاتساع التنقل عبر الحدود البرية الآن نقترح على المشرع إضافة وسائل النقل البرية لهذا الإعفاء، مع إضافة الملاحظة التي وردت في الفقرة السابقة بخصوص الإعفاء من أحكام الحصول على الإقامة فقط دون الإعفاء من تطبيق أحكام القانون كاملاً.

د. ركاب السفن والطائرات التي ترسو وتهبط في موانئ أو مطارات المملكة الذين تسمح لهم السلطات المختصة النزول أو البقاء مؤقتاً مدة بقاء السفينة في الميناء أو الطائرة في المطار على أن لا تتجاوز المدة أسبوعاً وعلى ربابنة السفن والطائرات قبل الرحيل إبلاغ موظفي الحدود عن تخلف أي راكب غادر السفينة أو الطائرة وتسليمها جواز سفره وإذا لم يكتشف أمره إلا بعد الرحيل وجب عليهم أن يبلغوا تلك السلطات هويته برقياً وأن يرسلوا بأسرع الوسائل وثائق سفره من أول ميناء أو مطار يصلون إليه.

حيث يتم الإعفاء في حالات الرسو أو الهبوط الاضطراري لسوء الأحوال الجوية والأعطال، طوال مدة بقاء السفينة أو الطائرة ولا تزيد مدة الإقامة المسموح بها على أسبوع.

هـ. رعايا الدول المجاورة لأراضي المملكة فيما يتعلق بدخول مناطق الحدود المتاخمة لتلك الدول بشرط الحصول على إجازة خاصة تدعى إجازة الحدود في نطاق الأحكام المنصوص عنها في الاتفاقات المعقودة لهذا الشان مع تلك الدول.

وهنا نجد أن المشرع رغم أنه أورد إعفاء رعايا الدول المجاورة لغايات حسن الجوار، إلا أنه عاد وقيد هذا الإعفاء بالاتفاقات المعقودة بين الأردن وهذه الدول.

و. المعفيين بموجب اتفاقات دولية تكون المملكة طرفاً فيها وذلك في حدود تلك الاتفاقات.

والإعفاء في هذه الحالة يخضع للاتفاقيات الدولية، وتختلف شروط وحالات الإعفاء من حالة إلى أخرى، فقد يقتصر الإعفاء على الحصول على الإقامة فقط أو يمتد ليشمل تأشيرات الدخول كذلك وفي بعض الحالات يصل الإعفاء إلى أقصى مدى بحيث يشمل الحصول على الإقامة وتأشيرات الدخول وكذلك جوازات السفر بحيث يسمح التنقل بين الدول بموجب البطاقة الشخصية.

ز. من كان في خدمة القوات المسلحة الأردنية.

ح. من يرى الوزير إعفاؤه باعتبارات خاصة بالمجاملات الدولية أو الإنسانية أو حق اللجوء السياسي أو مراعاة لمبدأ المعاملة بالمثل.

وهذا الإعفاء يتوقف على الظروف التي يقدرها وزير الداخلية، وهو الأقدر على تقدير تلك الأمور ومدة حاجة الدولة لإعفاء أشخاص معينة للاعتبارات التي وردت في نص هذه الفقرة مع أننا سبق وتحدثنا عن إطلاق يد وزير الداخلية في تطبيق أحكام هذا القانون.

هذا وقد حددت المادة الثلاثون من القانون إعفاء بعض الفئات من الأجانب من رسم الإقامة وهذه الفئات، هي:

أ. الأجانب الذين يعملون ممرضين وممرضات في المستشفيات الحكومية، وذلك لحاجة المملكة مثل هؤلاء العاملين في مجال التمريض في الفترة التي تم وضع هذا القانون فيها، أما الآن فقد أصبح الأردن من الدول التي تصدر إلى الدول المجاورة الخبرات الفنية في مختلف المجالات.

ب. الطلاب المقبولين في المدارس والمعاهد والجامعات الأردنية: وذلك أمر منطقي لإعفاء مثل هؤلاء من رسوم الإقامة حيث أنهم هم الأولى بالرعاية وتقديم يد

العون لهم وكذلك في مجال التشجيع على التبادل الثقافي بين الأردن والدول الأخرى.

ج. الخبراء الفنيين الذين تستقدمهم حكومة المملكة.

د. رعايا الدول العربية على أساس المعاملة بالمثل.

وهنا قد نعى البعض على المشرع الأردني موقف المفاضلة هنا لمصلحة الأجانب على العرب، حيث تم تحديد هذه الإعفاءات لتطال الأجانب الذين يعلمون ممرضين وممرضات في المستشفيات الحكومية والطلاب المقبولين في المدارس والجامعات الأردنية دون شرط المعاملة بالمثل، بينما تم ربط الإعفاء بهذا الشرط بالنسبة لرعايا الدول العربية[1].

وعلى الرغم من هذه المجموعة من الإعفاءات فإن القانون أعطى لوزير الداخلية وبنص المادة رقم (27) من القانون الحق في تكليف الأجنبي بتقديم كفالة مالية لتغطية أية التزامات مالية قد تترتب عليه ولضمان خروجه بعد انتهاء مدة إذن الإقامة الممنوح له، كما أن القانون أعطى الحق للوزير بمصادرة هذه الكفالات المنصوص عليها في المادة (27) إذا ارتكبت أية مخالفة لأحكامها.

وفي نفس السياق فإن المشرع قد نص في المادة رقم (36) من القانون على أنه في حال ارتكاب الأجنبي أية مخالفة لأحكام هذا القانون لم ينص عليها بعقوبة خاصة يعاقب مرتكبها بالحبس من أسبوع إلى شهر أو بغرامة لا تقل عن عشرة دنانير أو بكلتا العقوبتين.

---

[1] انظر د. سعيد يوسف البستاني، مرجع سابق، ص206.

الفصل الرابع

الرقابة القضائية على قرارات الإدارة المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب في الأردن

تعتبر الرقابة القضائية أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة؛ لأن القضاء هو أكثر الأجهزة قدرة على حماية مبدأ المشروعية[1] وضمان سيادته، وأكثر قدرة على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم[2]، خاصة إذا ما توفرت لديه ضمانات تكفل استقلاله في أداء وظيفته، وتعد الرقابة القضائية هي الضمان الحقيقي الذي يلجأ له الأفراد لمواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، أي عندما تتعسف في استعمال السلطة أو تخرج عن مبدأ المشروعية، وذلك لما يتمتع به القضاء من استقلال وحياد وموضوعية، وأن أحكامه تتمتع بحجية الشيء المقضي به والتي بمقتضاها توجد قرينة قانونية قاطعة على أن الحكم هو عنوان الحقيقية فيما قضى به، وهو التعبير الصحيح عن حكم القانون[3].

وما يميز الرقابة القضائية كذلك أنها رقابة مشروعية في الأصل، أي أنها تفحص التصرف الإداري من حيث مطابقته لمبدأ المشروعية، وعليه فإنها رقابة قانونية تهدف للتعرف على مدى مشروعية العمل الإداري.

1.4 ماهية الرقابة القضائية وتنظيم القضاء الإداري في الأردن:

تخضع الإدارة لأكثر من نوع من أنواع الرقابة على أعمالها وقراراتها، فهي تخضع لرقابة الرأي العام ورقابة البرلمان كصورتين من صور الرقابة السياسية،

---

(1) يعني مبدأ المشروعية خضوع جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة لحكم القانون، للمزيد انظر: د. إبراهيم شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ص9 وما بعدها؛ د. طعيمه الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص3؛ د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص28؛ د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، منشورات جامعة حلب، ص14؛ د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص16.

(2) د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص244.

(3) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1982، ص10.

وتخضع لرقابتها نفسها لأن الإدارة القانونية هي التي تراقب نفسها لضمان احترام القواعد القانونية، وتتجنب رقابة القضاء وما يترتب على ذلك من إلغاء لقراراتها، وتمارس هذه الرقابة إما من قبل الإدارة تلقائياً أو بناء على تظلم صاحب العلاقة[1].

ورغم مزايا هذين النوعين من الرقابة، إلا أنه لا يمكن أن تتحقق العدالة عندما تكون الإدارة نفسها خصماً وحكماً في نفس الوقت؛ ولأن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي استقلال كل سلطة في أداء المهمة التي أُنيطت بها، فإن الوظيفة القضائية حكراً على السلطة القضائية دون غيرها والمحاكم هي التي تختص وحدها بالفصل في المنازعات القضائية[2].

أما تنظيم محكمة العدل العليا الأردنية فقد مر بأكثر من مرحلة، في المرحلة الأولى كان مجرد إحدى صفات محكمة التمييز، وذلك على اعتبار أن التنظيم القضائي في الأردن يتبع لنظام القضاء الموحد، ومرحلة إنشاء محكمة العدل العليا في ظل قانونها المؤقت رقم (11) لسنة (1989) وبعد ذلك صدر قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (12) لسنة (1992).

1.1.4 ماهية الرقابة القضائية في الأردن:

تمثل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الضمانة الأساسية لحريات الأفراد وحقوقهم تجاه أجهزة الإدارة، وكذلك ضمانه لنظام الحكم نفسه لأن أجهزة الإدارة تعتبر واجهة النظام السياسي تجاه المواطنين[3]، والدولة القانونية تقوم على احترام القواعد القانونية القائمة، ويتوجب على جميع سلطات الدولة احترام تلك القواعد بغض النظر عن مصدرها، سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة[4].

إن تقرير الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يعني بشكل مباشر إلزام الإدارة باحترام مبدأ المشروعية بما يتضمنه من قواعد قانونية ملزمة، وتلك هي

---

(1) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص137.

(2) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص158.

(3) د. إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص5.

(4) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص282.

مهمة قاضي الإدارة العامة، وإذا ما خالفت الإدارة بتصرفاتها أحكام القانون النافذة يحق للقضاء الإداري إلغاؤها والتعويض عنها جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية؛ لأن المشروعية تفترض توافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومواطنيها مع قواعد قانونية موضوعة من قبل[1].

والرقابة القضائية تتولاها المحاكم في السلطة القضائية، سواء تمثلت في محاكم القضاء الإداري في الدول التي تتبنى نظام القضاء المزدوج أو المحاكم العادية في الدول التي تتبنى نظام القضاء الموحد، ومن ثم فإن هذه الرقابة تعد رقابة خارجية وهي لا تتم تلقائياً من جانب القضاء، ولكنها تتم عن طريق طعن قضائي يأخذ صورة الدعوى المقامة من صاحب الشأن، وهي تتم عن طريق إجراءات معينة ومواعيد محددة يبينها القانون[2].

وفي الأردن تختص محكمة العدل العليا بالنظر في دعاوى الإلغاء كأول وآخر درجة، ويختلف هذا الوضع عن فرنسا، حيث توجد المحاكم الإدارية التي تمثل محاكم الدرجة الأولى، ثم المحاكم الاستئنافية كدرجة ثانية في جانب من المنازعات أو مجلس الدولة في جانب آخر منها وفقاً للاختصاص القانوني لكل جهة منهما[3].

وتنصب سلطة القاضي الإداري المتمثل في محكمة العدل العليا على البحث في مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها، فإما أن يقضي بإلغائها إذا ثبت له عدم مشروعيتها فقط دون إجراء أي تعديل أو استبدال لها أو الحكم بحقوق معينة لرافع الدعوى، أو أن يحكم برد الدعوى، كما يجوز للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي مناسب في الدعوى عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها، وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها[4].

---

(1) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص16.

(2) د. إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص197.

(3) د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص18.

(4) المادة رقم (20) من قانون محكمة العدل العليا.

ومن شروط قبول دعوى الإلغاء لدى محكمة العدل العليا أن الدعاوى تقام على من أصدر القرار المطعون فيه، حيث يجب أن يصدر القرار عن سلطة إدارية سواء كانت سلطة مركزية أم لا مركزية، وبناء على ذلك فإن كافة القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات العامة الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، إلا أن بعض الأعمال العامة لا تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري بالذات، وذلك لصدورها من غير السلطات الإدارية، كالأعمال التشريعية والأعمال القضائية، والقرارات الصادرة عن الإدارة عندما تحل محل أشخاص القانون الخاص[1].

كما يشترط توفر مصلحة شخصية لرافع الدعوى[2]، حيث أن المصلحة مناط الدعوى، وأنه لا دعوى بغير مصلحة، وفي مجال القضاء الإداري يشترط المشرع وبصريح النص ضرورة توافر ذلك بالمستدعي في دعوى الإلغاء، كما أكدت محكمة العدل العليا على ذلك في العديد من أحكامها[3].

كذلك فإن ميعاد رفع الدعوى إلى محكمة العدل العليا هو ستين يوماً من تاريخ نشر القرار أو تبليغه لصاحب الشأن، إلا أن هناك قرارات لا تتقيد بشرط الميعاد، وهي القرارات المنعدمة والقرارات السلبية وتقديم طلبات الإفراج عن الأشخاص الموقوفين، حيث تسمح هذه الطلبات ما دام الشخص موقوفاً، وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن ميعاد الستين يوماً يمكن أن ينقطع أو يوقف مما

---

(1) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الدار العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص.

(2) المادة رقم (9) فقرة (ج/2) من قانون محكمة العدل العليا.

(3) عدل عليا رقم (95/314)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1996)، عدد 7، 8، ص1685؛ عدل عليا رقم (203/85)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2004)، عدد 1، ص18؛ عدل عليا رقم (2003/129)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2004)، عدد 1، ص33؛ عدل عليا رقم (2003/8)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2004)، عدد 3، ص177؛ عدل عليا رقم (2004/351)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد 1، ص88؛ مع الإشارة إلى أن مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء لا يقتصر على المصلحة المادية فقط، وإنما يتناول المصلحة الأدبية أيضاً.

يسمح بامتداد المواعيد لتتجاوز الستين يوماً المقررة لذلك لأسباب خاصة وتحت شروط معينة[1].

ويجب أن تقام دعوى الإلغاء على من أصدر القرار المطعون فيه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية[2]:

1. عدم الاختصاص.
2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
3. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
4. إساءة استعمال السلطة.

أي أن المشرع قد حصر أسباب الإلغاء التي تصيب القرار الإداري فتجعله معيباً بأربعة أسباب، وأنه لم يذكر ضمن هذه العيوب عيب السبب، إلا أن محكمة العدل العليا قد أخذت به كوجه من أوجه الإلغاء لأن غالبية الفقه والقضاء الإداريين تعترف به وتضيفه لعيوب القرار الإداري على أساس أن عبارة "الخطأ في تطبيقها أو تأويلها" يقصد بها عيب السبب الذي ينتج عن الخطأ في تطبيق القانون أو تأويله[3].

وقد استثنى المشرع الأردني سالكاً بذلك مسلك المشرع المصري ونص على حصانة أعمال السيادة عندما نص في الفقرة (ج) بند رقم (1) من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا على "لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة"، والحكمة من استبعاد المشرع أعمال السيادة من ولاية القضاء هي أنها تتصل بسيادة الدولة في الداخل والخارج، ولا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً للتقاضي لما يحيط بها من اعتبارات سياسية تبرر إعطاء السلطة التنفيذية سلطة تقديرية أوسع مدى تحقيقاً لصالح الوطن وسلامته[4].

---

(1) د. عمر الشوبكي، القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996، ص

(2) المادة رقم (10) من قانون محكمة العدل العليا.

(3) د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص247.

(4) د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص79.

وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها[1]، فقد قضت أن القرارات المتعلقة بأعمال السيادة هي القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية والمتصلة بالسياسة العامة للدولة والمتعلقة بتنفيذ القوانين الأساسية الدستورية وحركة السلطات الأخرى، كروابط الحكومة بالمجالس النيابية وروابط الدولة مع الدول الأجنبية، ولا يعتبر من هذا القبيل القرار الإداري الصادر عن سلطة إدارية تنفيذاً للقوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني معين كان ممكناً وجائز قانوناً، حيث يعتبر مثل هذا القرار خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا[2].

أما عن حجية الحكم الصادر بالإلغاء فالأصل أن حجية الأحكام القضائية تقتصر على أطراف النزاع، وتسمى الحجية النسبية، أما إذا امتد أثر تلك الحجية إلى الغير ففي هذه الحالة تسمى حجية مطلقة[3]، والحكم الصادر بالإلغاء يحوز حجية مطلقة استثناء على الأصل العام عملاً بنص المادة رقم (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا التي تنص على "أن يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق...".

وبناء عليه فإن هذه الحجية تسري على الكافة على من طعن ومن لم يطعن، وفي مواجهة جهات الإدارة جميعها سواء مثلت في الدعوى، أو لم تمثل، وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على أن أحكام الإلغاء تتمتع بحجية عامة ومطلقة، فقد قضت في حكم لها "إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مادية معينة"[4].

---

(1) انظر: عدل عليا رقم (91/188)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1992)، عدد 1، ص378؛ عدل عليا رقم (96/9)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1997)، عدد 3، ص960؛ عدل عليا رقم (82/7)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1983)، عدد 1، ص341.

(2) عدل عليا رقم (85/168)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1987)، عدد 3، 4، ص543.

(3) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص961.

(4) عدل عليا رقم (83/65)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1984)، عدد 4، ص491.

2.1.4 تنظيم القضاء الإداري في الأردن:

كانت منطقة شرق الأردن قبل تأسيس الدولة الأردنية خاضعة للاستعمار التركي، وكان التنظيم القضائي في العهد العثماني تنظيماً موحداً وهو التنظيم القضائي الذي كان معمولاً به في سائر أنحاء الدولة العثمانية، وبذلك كانت المحاكم العادية تتولى سلطة الفصل في جميع المنازعات دون تمييز أو تفرقة[1].

استمر هذا الوضع حتى بدأ تأسيس الدولة الأردنية بتاريخ (1921/03/2)، وفور ذلك تم إصدار مجموعة تشريعات قانونية تحكم السلطة القضائية وتنظمها، فقد صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام (1922) الذي أبقى وظيفة محكمة الاستئناف ومحاكم البداية وفقاً للقوانين المعمول بها عند تنفيذ هذا القانون أي أن الوضع استمر كما كان سابقاً دون تغيير[2].

وأول ما ظهرت فكرة القضاء الإداري في الأردن من خلال قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت رقم (71) لسنة (1951) عندما ألصق بمحكمة التمييز صفة محكمة العدل العليا، وبعد ذلك وفي دستور المملكة لعام (1952) كان التغيير المنشود والتطور على صعيد التنظيم القضائي، فقد نصت المادة (100) من الدستور على أن "تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا".

وبناء على ذلك فقد مر تطور القضاء الإداري في الأردن بثلاث مراحل رئيسية، وهي:

1. تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة (1952)[3].
2. تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة (1989)[4].

---

[1] د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص189.

[2] د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، الطبعة الأولى، 1989، ص47.

[3] المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (1105)، تاريخ (1952/04/16)، ص159.

[4] المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (3614)، تاريخ (1989/03/09)، ص460.

3. تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992)[1].

تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة (1952):

حدد هذا القانون أنواع المحاكم النظامية في الأردن، وهي: محاكم الصلح، محاكم البداية، محاكم الاستئناف، ومحكمة التمييز التي تعتبر رأس الهرم في التشكيل القضائي للمحاكم، وقد حدد هذا القانون لمحكمة التمييز ثلاث صفات بحسب نوع القضايا التي تنظرها، فتكون لها الصفة الحقوقية عندما تنظر في الأحكام والقرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف في الدعاوى الحقوقية، وتكون لها الصفة الجزائية عندما تنظر في الأحكام أو القرارات الصادرة من محاكم الاستئناف في القضايا الجزائية، ويكون لها صفة إدارية عندما تنظر في المنازعات الخاصة بطلبات إلغاء القرارات الإدارية[2].

ويلاحظ على وضع محكمة العدل العليا في ظل هذا القانون أنها مجرد إحدى الصفات التي تنعقد بها محكمة التمييز وأن رئيس وأعضاء محكمة العدل العليا هم أنفسهم رئيس وأعضاء محكمة التمييز، وفي هذا المجال يرى جانب من الفقه[3] أن المشرع عندما قرر هذا الوضع لم يستجب للنص الدستوري المتضمن إنشاء محكمة عدل عليا مستقلة عن المحاكم النظامية ومتخصصة بالنظر في المنازعات الإدارية، كما ورد عليه النص في المادة (100) من الدستور.

وفي هذا المعنى يرى المرحوم الدكتور أحمد الغويري أن غاية المشرع الدستوري كانت إنشاء محكمة عدل عليا لها كيانها المستقل ضمن إطار تشكيل المحاكم النظامية، ولكن المشرع العادي لم يستجب لهذه الغاية والنتيجة كانت أن

---

(1) المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (3813)، تاريخ (1992/04/25)، ص

(2) د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص79.

(3) د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، عمان، 1987، ص37.

قانون تشكيل المحاكم النظامية جاء مخالفاً لنص الدستور، وبالتالي فإن وضع هذه المحكمة في إطار التشكيل القضائي الأردني غير دستوري[1].

تنظيم القضاء الإداري في ظل قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة (1989):

جاء هذا القانون استجابة لنص المادة (100) من الدستور لأنه أنشأ لأول مرة محكمة العدل العليا مستقلة عن المحاكم النظامية، وجعل لها تشكيل مستقل، فهو أحدث ضمن ملاك وزارة العدل محكمة العدل العليا ومقرها في عمان، وتتكون من رئيس وعدد من الأعضاء وتسري على رئيس المحكمة وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه نفس الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين بما فيها أحكام قانون استقلال القضاء.

كما أن هذا القانون جاء ليحسم النزاع الفقهي والجدل حول الطابع المزدوج للتنظيم القضائي الأردني، حيث أنه بصدور هذا القانون تحقق نظام القضاء المزدوج في الأردن من حيث المبدأ لأنه أنشأ محكمة قضاء إداري مستقلة استقلالاً تاماً عن المحاكم النظامية، يساعد في فتح المجال أمام القضاء الإداري في الأردن لإرساء قواعد القانون الإداري وتكريس مبادئه[2].

أما عن اختصاصات محكمة العدل العليا في ظل قانونها المؤقت فقد حددت المادة التاسعة فقرة (أ) من هذا القانون الاختصاصات التي تنظرها على سبيل الاستثناء وأن الولاية العامة للمحاكم النظامية، حيث لهذه المحاكم صلاحية النظر في كافة المنازعات الإدارية التي لم تدخل في اختصاص محكمة العدل العليا[3].

التنظيم الحالي للقضاء الإداري الأردني:

بدأت هذه المرحلة بصدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992)، والذي نص في الفقرة الأولى من المادة الثالثة منه على أن تنشأ بموجب هذا القانون محكمة تسمى "محكمة العدل العليا" يكون مقرها عمان.

---

[1] د. أحمد الغويري، مرجع سابق، ص69.

[2] د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص198.

[3] د. أحمد عودة الغويري، مرجع سابق، ص96.

ويتم تشكيل محكمة العدل العليا من رئيس وعدد معين من القضاة، ويشترط فيمن يعين رئيساً لهذه المحكمة أو قاضياً فيها أو رئيساً للنيابة العامة الإدارية أن تتوافر فيه الشروط التالية(1):

1. أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشرين سنة.
2. أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية أو وظيفة قضائية بالقوات المسلحة أو الأمن العام إضافة إلى العمل في القضاء وممارسة المحاماة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة، على أن يكون قد عمل من هذه المدة في القضاء والمحاماة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.
3. أن يكون قد مارس المحاماة مدةً لا تقل عن خمس وعشرين سنة.
4. عمل بمرتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون، في أحدى الجامعات الأردنية، وعمل في القضاء أو المحاماة في الأردن مدة لا تقل عن خمس سنوات.

ويكون رئيس المحكمة برتبة رئيس محكمة تمييز وقضاتها بمرتبة قضاة تمييز ويتم تعيين رئيس المحكمة وقضاتها ورئيس النيابة العامة الإدارية ومساعدوه بإرادة ملكية سامية بناء على قرار من المجلس القضائي، وتفصل محكمة العدل العليا في المنازعات الإدارية التي تقع ضمن اختصاصها إما بصورة الهيئة الفرعية أو بصورة الهيئة العامة.

وتتمتع الأحكام القضائية الصادرة عن الهيئات الفرعية والهيئة العامة بنفس القيمة القانونية، مع العلم أن الأحكام التي تصدر عن الهيئة العامة تتمتع بقيمة فقهية أعلى على اعتبار أن المحكمة تنعقد بهيئتها العامة إذا تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأً قانونياً مستحدثاً أو مهماً أو ترى المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني سبق وأن قررته هي أو إحدى هيئاتها الفرعية(2).

(1) المادة الرابعة من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992).

(2) د. علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص200.

اختصاصات محكمة العدل العليا:

حدد المشرع الأردني اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر، أي أن الولاية العامة تعتبر للمحاكم العادية للنظر في كافة المنازعات التي لم تذكر ضمن اختصاصات محكمة العدل العليا، وقد نصت المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا الحالي، على أنه: "أ. تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة بما يلي:

1. الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية: البلديات[1]، غرف الصناعة والتجارة والنقابات، والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول.
2. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية أو بالترفيع أو النقل والانتداب أو الإعارة،
3. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق التأديبي.
4. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية.
5. المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم.
6. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.

---

[1] انتقلت هذه الصلاحية إلى محاكم البداية بموجب نص المادة رقم (31) من قانون البلديات رقم (29) لسنة (1955) معدلاً بالقانون رقم (12) لسنة (1994)، وعليه فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم اختصاصها بنظر هذه الطائفة من المنازعات الانتخابية، انظر: عدل عليا رقم (95/241)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1996)، عدد (3)، ص781.

7. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.
8. الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.
9. الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
10. الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.
11. الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

ب. تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

ج-1. لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة.

2. لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية".

ويلاحظ على هذا النص مجموعة من الملاحظات:

الأولى: أن القانون الجديد قد وسع من اختصاصات محكمة العدل العليا بنظر المنازعات الإدارية، وأن نص المادة التاسعة التي حددت اختصاصات هذه المحكمة على سبيل الحصر أوردت تعداداً للطعون والمنازعات، وشملت بذلك الغالبية العظمى من المنازعات الإدارية، حيث أضاف القانون الجديد الطعون التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية والقرارات المحصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه وكذلك القرارات الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي.

الثانية: منح المشرع لأول مرة هذه المحكمة سلطة الفصل بطلبات تعويض الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة، أي أنه بصدور هذا القانون

وإضافة اختصاص النظر في طلبات التعويض أصبح لمحكمة العدل العليا ولاية القضاء الكامل إضافة إلى ولاية الإلغاء؛ لأن ولاية القضاء الكامل تخول القاضي ترتيب كافة النتائج القانونية المترتبة على القرار الإداري المعيب فله أن يحكم بالإلغاء أو التعويض[1].

الثالثة: أن المشرع قصر وظيفة محكمة العدل العليا على الوظيفة القضائية، فاختصاصها قضائي بحت ولم يمنحها اختصاصات استشارية للمساهمة في تحديث التشريعات وتطويرها أو أبداء الرأي في الاستشارات القانونية، أي أن المشرع لم يمنحها صفة مستشار الإدارة العامة، ولكن المشرع أصدر نظاماً مستقلاً استناداً لأحكام المادة (120) من الدستور أحدث بمقتضاه ديوان التشريع والرأي وربطه برئيس الوزراء مباشرة للقيام بهذه المهمة الاستشارية.

2.4 رقابة محكمة العدل العليا على قرارات الإدارة المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب:

تتميز الدولة الحديثة بخضوعها لحكم القانون، أي أن تخضع لحكم القانون في نشاطاتها وتصرفاتها والأعمال التي تصدر عنها، وذلك يفترض أن تلتزم الإدارة الحدود المرسومة لها في مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، وأن تمارس فاعليتها في نطاقها[2]، ومن المسلم به أن خضوع الإدارة العامة فيما تصدره من أعمال قانونية وما تتخذه من أعمال مادية للقانون بمعناه العام يشكل تقييداً لنشاطها، وضوابط تحكم عمل الإدارة، لهذا يعتبر احترام مبدأ المشروعية من أهم العناصر التي تقوم عليها الدولة الحديثة، ويتجلى هذا المفهوم بعدم مخالفة أعمال الإدارة لقاعدة قانونية قائمة وسارية المفعول بغض النظر عن مصدرها وقيمتها القانونية[3].

ولقد ذهبت محكمة العدل العليا في أحد قراراتها[4] إلى أن مبدأ المشروعية يتمثل في خضوع الإدارة في تصرفاتها إلى أحكام القانون، فلا يخالف القانون

---

[1] د. عمر الشوبكي، مرجع سابق، ص103.

[2] د. عبد الله طلبه، مرجع سابق، ص14.

[3] د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص17.

[4] عدل عليا رقم (2004/332)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد 2، ص676.

الدستور ولا يخالف النظام القانون أو الدستور، وكذلك التعليمات أن لا تخالف النظام أو القانون أو الدستور، وفي حكم آخر لها[1] تؤكد محكمة العدل العليا أن الفقه قد فرق بين أوجه عدم المشروعية المختلفة وقرر أن هناك أوجهاً تحتوي بذاتها على خطأ له صفة الجسامة، وهناك أوجه أخرى لا تتصف بصفة الجسامة دائماً، ولذا فقد تولد أو لا تولد هذه المسؤولية تبعاً لكل حالة على حدة.

إن القانون الدولي العام يكفل للأجانب حداً أدنى للتمتع بالحقوق، وقد تعددت هذه الحقوق في عدة مسائل تتجمع في الاعتراف للأجنبي بالشخصية القانونية وبالحقوق العامة التي هي مقومات هذه الشخصية مع خضوعه لكافة القيود التي تستلزمها محافظة الدولة على بقائها، وتأسيساً على ذلك يفرض القانون الدولي العام على الدولة أن تعترف للأجنبي بالشخصية القانونية، فهي واجبة له من حيث كونه إنساناً، وعكس ذلك يجعل الأجنبي رقيقاً أو ميتاً موتاً مدنياً[2]، وعليه عندما تلتزم الدولة بالاعتراف للأجنبي بالشخصية القانونية يجب عليها احترام هذا الالتزام وعدم الاعتداء على هذه الشخصية وحمايتها من أي عدوان سواء بأعمال تصدر من الدولة نفسها أو من الأفراد.

وإذا كانت الدولة تلتزم بمقتضى القانون والعرف الدولي بتخويل الأجنبي في إقليمها القدر الضروري من الحقوق اللازمة لمعيشته، فإنه يكون من واجبها أيضاً أن تسمح له باللجوء إلى قضائها، حيث أن حق التقاضي أمام محاكم الدولة يدخل في مضمون الحد الأدنى للحقوق التي يتعين الاعتراف بها للأجانب بمقتضى العرف الدولي[3].

بعد خروج الدول العربية من نظام الامتيازات الأجنبية، ساد مبدأ المساواة القضائية ومن ثم أصبح لزاماً عليها الالتزام بمبادئ القانون الدولي والاتفاقات الدولية الخاصة بموضوع لجوء الأجانب إلى القضاء، خاصة وأن المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان قد نصت على أن "لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم

---

[1] عدل عليا رقم (2005/504)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد 2، ص762.

[2] د. عز الدين عبد الله، مرجع سابق، ص619.

[3] د. هشام صادق، مرجع سابق، ص634.

المختصة"، والمادة العاشرة من نفس الإعلان تنص على أن "لكل إنسان الحق في أن تنظر قضيته أمام محكمة نزيهة نظراً عادلاً"[1].

ونصت المادة الثانية عشرة من مشروع الاتفاقية العربية لحقوق الإنسان على أن "جميع الأشخاص متساوون أمام القضاء، ولكل فرد الحق في محاكمة عادلة وعلنية بواسطة محكمة مختصة ومستقلة وحيادية"، حيث أن هذه النصوص جاءت عامة لتشمل جميع الأفراد بحيث تدل على مساواة الأجانب بالوطنيين في مجال حق التقاضي.

وقد نصت المادة (101) من الدستور الأردني على أن "المحاكم مفتوحة للجميع، ومصونة من التدخل في شؤونها" أي أن للأجنبي الحق في مباشرة كافة التصرفات القانونية في الأردن، ومنها حقه في التقاضي من أجل الدفاع عن حقوقه التي قررها له القانون، وإلا فما قيمة تمتع الأجنبي بهذا الحق إذا لم تكفل له الدولة حمايته باللجوء إلى محاكمها.

وبالرجوع إلى قانون الإقامة وشؤون الأجانب الناظم لعملية دخول وإقامة الأجانب في الأردن نجد أن المشرع قد منح الإدارة الحرية في اتخاذ التصرف أو الامتناع عنه، في الوقت الذي تراه مناسباً، وذلك يرجع إلى أن القانون لم يمل على الإدارة التصرف على نحو أو مسلك معيناً أو محدداً بالذات، وما دام أن القانون لم يلزمها بالتصرف على نحو معين فيكون للإدارة أن توزن وحدها مدى ملاءمة قراراتها للظروف والملابسات وفقاً لسلطتها التقديرية[2].

ومع أن مبدأ المشروعية يقتضي التزام الإدارة باحترام أحكام القانون، إلا أن هذا الالتزام وإن كان يؤدي إلى حماية حقوق الأفراد، إلا أنه لا يعني تقييد نشاط

---

(1) د. سعيد يوسف البستاني، مرجع سابق، ص235.

(2) عرف مجلس شورى الدولة اللبناني السلطة التقديرية بأنها "هي التي تتيح للإدارة اتخاذ التدابير بحرية مطلقة من كل قيد قانوني..."، قرار مجلس شورى الدولة رقم (417) الصادر في (1961/04/18)، المجموعة الإدارية، السنة الخامسة، ص126، كما اعتبرت محكمة العدل العليا أن السلطة التقديرية للإدارة لا يحدها إلا قيد حسن استعمالها وفقاً لمقتضيات الصالح العام وخلوها من شائبة إساءة استعمال السلطة وعدم صدورها عن بواعث شخصية، عدل عليا رقم (2003/246)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2004)، عدد 3، ص52.

الإدارة وتحويلها إلى آلة صماء، الأمر الذي يؤدي إلى عرقلة نشاطها، لذلك كان من اللازم إعطاء الإدارة قسطاً من الحرية في التصرف ينسجم ودورها في تحقيق أوجه النفع العام[1].

وتتولى محكمة العدل العليا بحث مشروعية قرارات الإدارة المتعلقة بالأجانب بناء على طعن يتقدم به أصحاب الشأن المتضررين من هذه القرارات، ولا تخرج سلطة المحكمة عن إلغاؤها إذا تبين عدم مشروعيتها والتعويض للأفراد عما أصابهم من ضرر أو رد الدعوى إذا كانت هذه القرارات متفقة وأحكام القانون، وهذه الرقابة تنتهي بإصدار أحكام تتمتع بحجية مطلقة وبطريقة حاسمة بحيث لا يجوز إثارتها مرة أخرى أمام القضاء[2].

وعن اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر بقرارات الإدارة المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب في الأردن نجدها وبموجب قوانينها المتعاقبة تختص بالنظر في الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية، وجاء ذلك بنص الفقرة الأولى من المادة التاسعة من قانونها "الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية"، ومن الملاحظ على هذا النص أنه جاء عاماً بحيث أنه جعل طلب الإلغاء ممكناً للأفراد والهيئات دون أن يحدد أن يكون الأفراد وطنيين أم أجانب، أي أنه جاء منسجماً مع نص المادة (101) من الدستور.

كما أن هذا النص لم يحدد ما هو المقصود بالقرار الإداري وترك ذلك لاجتهاد الفقه والقضاء، وفي هذا الصدد تقول محكمة العدل العليا "إن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"[3].

كما استقر اجتهاد هذه المحكمة على أن القرار الإداري لا يعتبر خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا ما لم يكن صادراً عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة

---

(1) د. إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص111.

(2) عدل عليا رقم (2002/397)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2003)، عدد 10، ص2323.

(3) عدل عليا رقم (84/132)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1985)، عدد1، ص50.

أو شخصاً من أشخاص القانون العام، حيث قضت محكمة العدل العليا بأن "فيصل التفريق بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة التي ليست من أشخاص القانون العام لا ينحصر في موضوع فعالية الشخصية الاعتبارية وإنما هو مدى تمتع هذه الشخصية الاعتبارية بسلطة عامة وتكليفها القانوني بإدارة مرفق عام..."[(1)].

وفي حكم آخر لها[(2)] قضت محكمة العدل العليا بأنه "لا تعتبر نقابة المحامين من أشخاص القانون العام، وإنما من أشخاص القانون الخاص وأن القرارات التي تصدر عن أشخاص القانون الخاص لا تقبل الطعن بدعوى الإلغاء إلا إذا ورد نص في القانون يجيز الطعن في هذه القرارات استثناء من القاعدة العامة".

كذلك كان موقف محكمة العدل العليا واضحاً في أن القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الإداري النهائي الذي يؤثر في مركز الطاعن القانوني إنشاء أو تعديلاً أو إلغاء[(3)]، وبناء عليه فقد استقر اجتهاد المحكمة بأن التنسيب لا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء لأنه لا يمس مركزاً قانونياً للطاعن، وفي حكم آخر لها "استقر الاجتهاد على أن التوصية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي التنفيذي الذي يجوز الطعن فيه بدعوى الإلغاء"[(4)]، كما أن الإنذار لا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً، وإنما هو إجراء تمهيدي لا يرقى إلى درجة القرار النهائي التنفيذي، وهو بهذه الصفة لا يدخل في عداد القرارات التي تقبل الطعن بالإلغاء[(5)].

وبناء على ما تقدم فإن محكمة العدل العليا هي المختصة بنظر الدعاوى التي تقام للطعن بالقرارات الصادرة عن الإدارة والمتعلقة بدخول وإقامة الأجانب في المملكة، وعلى الرغم من قلة الدعاوى التي نظرتها هذه المحكمة بخصوص دخول وإقامة الأجانب، إلا أن الدراسة ستحاول من خلال استعراض هذه القرارات البحث عن موقف محكمة العدل العليا من التعامل مع القرارات الإدارية المتعلقة بالأجانب

---

(1) عدل عليا رقم (2003/497)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد1، ص101.

(2) عدل عليا رقم (2004/350)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد1، ص61.

(3) عدل عليا رقم (2004/64)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد1، ص128.

(4) عدل عليا رقم (2004/531)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد 3، ص810؛ عدل عليا رقم (2004/524)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد 3، ص787.

(5) عدل عليا رقم (2004/125) مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد 1، ص245.

ومدى المواءمة بين ما يفرضه العرف الدولي من حد أدنى لمعاملة الأجانب، وبين مدى سلطة الدولة في تنظيم عملية دخول وإقامة الأجانب إلى إقليمها.

فمثلاً نجد أن الأحكام التي صدرت عن محكمة العدل العليا في مجال دخول الأجانب إلى المملكة تنحصر في حالتين:

الأولى: حالات استقدام عمال أجانب للعمل داخل المملكة، وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا في هذا المجال على أن سلطة وزير الداخلية في قبول أو رفض طلب استقدام أجنبي للعمل في الأردن هي سلطة تقديرية، وأن هذا الطلب يدخل ضمن صلاحياته وفقاً لشروط المادتين (16، 19) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب.

ففي إحدى قراراتها قررت المحكمة أنه إذا لم يقدم المستدعي ما يثبت سوء استعمال وزير الداخلية لسلطته التقديرية بموجب المادة رقم (19) من القانون فيكون القرار قد صدر سلمياً ومتفقاً وأحكام القانون[1].

أي أن سلطة وزير الداخلية في هذا الصدد ليست تحكمية، وإنما هي سلطة تقديرية مقيدة بحسن استعمالها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، أي خلوها من شائبة إساءة استعمال السلطة وعدم صدور القرار عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام، والوزير غير ملزم بشرح الأسباب التي دعت إلى اتخاذ قرار منع الدخول فيما لو تم اتخاذه، ولكن على المتضرر إثبات سوء استعمال السلطة.

الثانية: صلاحية وزير الداخلية بمنح الرعايا الأردنيين وثائق سفر للخروج من المملكة والدخول إليها، وذلك بموجب نص الفقرة (ب) من المادة الرابعة من قانون جوازات السفر رقم (5) لسنة (2003) التي تنص على أنه "يجوز للوزير (وزير الداخلية) في حالات خاصة السماح للرعايا الأردنيين بالخروج من المملكة والدخول إليها بموجب أي وثيقة سفر رسمية تثبت الشخصية دون حاجة لجوازات سفر".

---

[1] عدل عليا رقم (1982/156)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1983)، عدد 3، ص353.

هذه الحالة تكاد تنحصر في الدعاوى التي يرفعها أصحاب الشأن ضد وزير الداخلية لسكوته عن اتخاذ القرار أو عدم السماح لهم بالدخول إلى المملكة بموجب وثيقة سفر اضطرارية أو مخاصمة وزير الداخلية بمدى اعتبار هذا الشخص أردنياً أم لا.

وقد قضت محكمة العدل العليا أن مخاصمة وزير الداخلية للطعن بالقرار الإداري الضمني المتضمن عدم إجابة طلب المستدعي لمنحه وثيقة سفر اضطرارية ليتمكن بها من العودة إلى المملكة مخاصمة صحيحة باعتبار أن الوزير هو المختص بإصدار القرار وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة الرابعة.

وبناء عليه قررت المحكمة أن رفض الوزير أو امتناعه يعتبر في حكم القرار الإداري القابل للطعن عملاً بأحكام المادة رقم (12/ب) وبدلالة المادة رقم (11) من قانون محكمة العدل العليا[1]، وبالتالي قررت إلغاء قرار الوزير الضمني المتضمن عدم منحه وثيقة سفر اضطرارية واعتبرته مواطناً أردنياً ومن حقه الحصول على وثيقة سفر اضطرارية للعودة إلى المملكة.

وفي حكم آخر لها[2] أقرت المحكمة أنه بما أن المستدعي أردني الجنسية ولم يتخلى عن هذه الجنسية وأنه كان قد حصل على جواز سفر دائم سابقاً، فيكون من حقه الحصول على وثيقة السفر الاضطرارية لعودته إلى البلاد باعتبار أن الدستور الأردني قد نص على عدم جواز إبعاد الأردني عن ديار المملكة، كما أن قانون جوازات السفر لم يعلق الموافقة على منح هذه الوثيقة على موافقة أي جهة أمنية بالنسبة للأردنيين.

وفي قرارها رقم (1991/201) المنشور على الصفحة رقم (388) وما بعدها من العدد الخامس من مجلة نقابة المحامين لسنة (1992) اعتبرت محكمة العدل العليا أنه "تمنح وثيقة السفر الاضطرارية للرعايا الأردنيين حسب أحكام المادة الرابعة من قانون جوازات السفر ولا تمنح للفلسطينيين، وعليه يكون قرار وزير

---

[1] عدل عليا رقم (1995/28)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1996)، عدد 6، ص2205.

[2] عدل عليا رقم (1997/465)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1998)، عدد1، ص3257.

الداخلية القاضي برفض منح المستدعي الذي أُبعد من الضفة الغربية إلى سوريا وثيقة سفر اضطرارية متفقاً وأحكام القانون".

وقد جاء قرار المحكمة على اعتبار أن قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية والتعليمات الصادر بموجبه قد اعتبر كل شخص مقيم عادةً في الضفة الغربية قبل تاريخ (1988/07/31) فلسطينياً وليس أردنياً.

وفي حكم حديث لها[1] أقرت محكمة العدل العليا بأن سلطة وزير الداخلية بمنح الرعايا الأردنيين وثائق سفر للخروج من المملكة والدخول إليها هي سلطة تقديرية ولا يتوجب على وزير الداخلية اتخاذ القرار بشأن طلب وثيقة سفر اضطرارية، وبالتالي فإن سكوته عن اتخاذ القرار لا يعتبر قراراً إدارياً ضمنياً بالرفض يقبل الطعن به بدعوى الإلغاء، وذلك استناداً لأحكام المادتين (11، 12/ب) من قانون محكمة العدل العليا حيث إن قرار الرفض الضمني لا يكون إلا بتوافر أمرين، هما:

1. عدم إصدار الإدارة للقرار إذا كان يترتب عليها إصداره بمقتضى التشريعات المعمول بها.
2. مرور ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً للإدارة المختصة لإصدار قرارها.

وبالتالي يستفاد من نص الفقرة (ب) من المادة الرابعة من قانون جوازات السفر أن سلطة الوزير بمنح وثائق السفر هي سلطة تقديرية وليست مقيدة، وعليه لا يتوجب على الوزير إصدار قرار.

من خلال هذه القرارات وغيرها نجد أن موقف محكمة العدل العليا مستقر على أن سلطة وزير الداخلية بخصوص منح وثيقة السفر الاضطرارية هي سلطة تقديرية، وهو بذلك غير ملزم بالتصرف على نحوٍ معين، وله الحرية في اتخاذ القرار أو الامتناع عنه إذا كان الأمر يتعلق بمواطن أردني، أما إن كان طالب الوثيقة أجنبياً فإن النص الخاص بطلب وثيقة السفر في قانون جوازات السفر لا

---

[1] عدل عليا رقم (2004/163)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد4، ص573.

ينطبق عليه، إلا أنه يجب الإشارة إلى أنه للوزير بموجب نص الفقرة (د) من المادة الرابعة من قانون الإقامة وشؤون الأجانب إعفاء رعايا أية دولة أجنبية من شرط الحصول على التأشيرات أو حمل جواز السفر عند دخول المملكة، وهذا ما يؤكد رؤية الدراسة بأن المشرع قد وسع كثيراً من صلاحيات وزير الداخلية في مجال دخول وإقامة الأجانب في الأردن.

أما عن قرارات الإدارة المتعلقة بإقامة الأجانب في المملكة نجد أن نص المادة الحادية عشرة من القانون توجب على كل أجنبي يرغب البقاء في المملكة أكثر من أسبوعين أن يتقدم قبل انتهاء تلك المدة إلى مديرية الإقامة وشؤون الأجانب أو أحد مراكز الشرطة لتحرير إقراراً عن حالته الشخصية، كما تنص المادة الثامنة عشر من القانون على أنه "على كل أجنبي يقيم أو يرغب البقاء في البلاد أن يكون حاصل على إذن إقامة وفق أحكام هذا القانون وعليه أن يغادر أراضي المملكة عند انتهاء مدة إذن الإقامة ما لم يكن قد جددها".

وبناء على ما سبق فإن قرارات محكمة العدل العليا قد استقرت على أنه عند انتهاء مدة إقامة الأجنبي وعدم تجديدها ضمن المدة الممنوحة له قانوناً يستوجب رفض طلبه وتكليفه بمغادرة البلاد فوراً تطبيقاً للقواعد الآمرة الواردة في أحكام القانون[1].

كما أن صلاحيات وزير الداخلية الممنوحة له بمقتضى أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب فيما يختص بإقامة الأجانب أو بإصدار الأمر بوجوب مغادرتهم أراضي المملكة يجب أن تمارس بعد استطلاع رأي مدير الأمن العام وعلى أساس ظروف كل أجنبي وتوافر أو عدم توافر الشروط المنصوص عليها في القانون[2]، وعلى هذا الأساس قررت محكمة العدل العليا إلغاء قرار وزير الداخلية المتضمن إبعاد أجنبي عن البلاد دون تنسيب مدير الأمن العام سنداً لأحكام المادتين (19، 37) من القانون[3].

---

(1) عدل عليا رقم (1994/217)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1996)، عدد 4، ص1578.

(2) عدل عليا رقم (1979/36)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1979)، عدد 4، ص1470.

(3) عدل عليا رقم (1991/215)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1993)، عدد 4، ص117.

هذا وسنداً لأحكام المادة رقم (39) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب يجوز لوزير الداخلية أن يفوض كل أو بعض اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون لأي من الموظفين المختصين، كما أعطت المادة رقم (5/ب) من قانون الأمن العام رقم (38) لسنة (1965) [1] لمدير الأمن العام أن يفوض خطياً جميع أو بعض صلاحياته لأي ضابط لا تقل رتبته عن مقدم، وبناء عليه فإن وزير الداخلية قد فوض صلاحياته المنصوص عليها في المادة رقم (37)[2] من قانون الإقامة وشؤون الأجانب للمحافظين، كما فوض مدير الأمن العام صلاحياته المنصوص عليها في المادة رقم (37) لمدراء الشرطة.

وبناء على ما سبق فقد اعتبرت محكمة العدل العليا قرار محافظ العاصمة المتضمن إبعاد أجنبية بعد أن تم ضبطها تعمل داخل بار فندق دون تصريح عمل من صلاحيات المحافظ بعد أن نسبت له الجهات الأمنية المختصة بإبعادها حفظاً لمقتضيات الأمن والسلامة العامة، واعتبرت القرار موافقاً للقانون[3].

هذا وقد استقر موقف محكمة العدل العليا بموجب قراراتها المتعاقبة على أن من حق وزير الداخلية (المحافظ المفوض من الوزير) إبعاد أي أجنبي إذا تبين له أن إقامته في البلاد غير مشروعة أو أن وجوده يؤثر على الآداب العامة دون بيان الأسباب، وأن سلطة الوزير أو من يفوضه في إصدار قرار الإبعاد هي سلطة تقديرية مطلقة لا يحدها إلا عدم التعسف في استعمالها[4]، كما أن لوزير الداخلية بموجب أحكام المادة التاسعة عشر من القانون بعد استطلاع رأي مدير الأمن العام الحق في قبول أو رفض طلب الأجنبي إذن الإقامة أو إلغاء الإقامة الممنوحة له وتكليفه بمغادرة المملكة دون بيان الأسباب، وفي هذه المادة يلاحظ مدى الصلاحيات

---

(1) المنشور على الصفحة رقم (1427) من عدد الجريدة الرسمية رقم (1827) بتاريخ (1965/09/16).

(2) بموجب كتاب وزير الداخلية رقم (68069/16/10)، بتاريخ (1993/12/15).

(3) عدل عليا رقم (1998/534)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1999)، عدد 3، ص288.

(4) عدل عليا رقم (1997/233)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1998)، عدد1، ص597؛ عدل عليا رقم (1998/523)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1999)، عدد 4، ص1731.

المطلقة التي منحها المشرع للإدارة في مجال إقامة الأجانب، وهذا ما يدخل ضمن حق الدولة في المحافظة على أمنها، كما بينت الدراسة في الفصول السابقة.

واستناداً لنص هذه المادة نجد أن المشرع قد أطلق يد وزير الداخلية في مجال إقامة الأجانب لدرجة أنه يستطيع إلغاء إذن الإقامة وإبعاد الأجنبي عن البلاد دون السماح له بالعودة، وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده حتى تتم إجراءات الإبعاد.

وفي هذا الصدد أقرت محكمة العدل العليا حق وزير الداخلية إبعاد أجنبية قبض عليها أفراد الشرطة وهي تمارس تصرفات غير أخلاقية، وفي حالة مريبة[1]، كما أقرت بحق محافظ العاصمة باعتباره مفوضاً من وزير الداخلية إبعاد أجنبية تعمل في مطعم دون تصريح، وتقوم بعمل حركات مخلة بالآداب[2]، كذلك قرار وزير الداخلية بإبعاد أجنبية تحمل جنسية دولة غير عربية متزوجة من أردني لم ينقض على زواجها خمس سنوات والمتضمن إخراجها من المملكة لمقتضيات أمنية سنداً لأحكام المادة رقم (18) من القانون[3].

هنالك بعض القرارات الإدارية التي تصدر عن الإدارة فيما يتعلق بالجنسية وجوازات السفر تستند هذه القرارات إلى تعليمات إدارية أصدرها رئيس الوزراء بتاريخ (1988/08/20) تمشياً مع قرار فك العلاقة القانونية والإدارية مع الضفة الغربية (قرار فك الارتباط).

وعلى الرغم من أن تحديد من هو الأردني ومن هو الفلسطيني استناداً لهذه التعليمات جاءت واضحة تماماً، بحيث لا تحتمل أي تفسير يلغي حق المواطنين الأردنيين من أصل فلسطيني في المواطنة الأردنية، حيث أن الفقرة الثانية من هذه التعليمات حددت وبشكل واضح أنه يعتبر كل شخص مقيم في الضفة الغربية قبل تاريخ (1988/07/31) مواطناً فلسطينياً وليس أردنياً، إلا أنه أقيم لدى محكمة العدل العليا العديد من الدعاوى للطعن في قرارات إدارية صادرة عن الدوائر الحكومية تطبيقاً لما ورد في تلك التعليمات.

---

[1] عدل عليا رقم (1998/523)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1999)، عدد2، ص835.

[2] عدل عليا رقم (1998/415)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1999)، عدد1، ص408.

[3] عدل عليا رقم (1988/25)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1991)، عدد1، ص10.

وعن موقف محكمة العدل العليا بهذا الشأن، فقد قضت في عدد من هذه الدعاوى بقبول دفع النيابة العامة الإدارية بأن تلك القرارات من أعمال السيادة التي تخرج عن اختصاص المحكمة، وقررت بالتالي رد هذه الدعاوى بدعوى عدم الاختصاص، وفي عدد آخر من الدعاوى قضت محكمة العدل العليا برد الدفع بأعمال السيادة، فقررت بالتالي إلغاء القرارات المطعون فيها.

وقد قضت محكمة العدل العليا في حكمها رقم (1991/188) المنشور على الصفحة رقم (379) وما يليها من مجلة نقابة المحامين لسنة (1992) المقامة للطعن في قرار المستدعى ضدهما وزير الداخلية ومدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات بسبب رفض منح المستدعي وثيقة سفر اضطرارية و/أو منحه جواز سفر بدل فاقد بعدم اختصاصها بنظر هذه الدعوى عملاً بأحكام المادة التاسعة من قانونها التي تنص على عدم قابلية أعمال السيادة للطعن أمامها.

وجاء قرار المحكمة استناداً للتعليمات الصادرة عن رئيس الوزراء عقب قرار فك الارتباط، والتي اعتبرت كل شخص مقيم عادةً في الضفة الغربية قبل تاريخ (1988/07/31) فلسطيني الجنسية.

وفي حكم آخر لها اعتبرت محكمة العدل العليا أن إبعاد المستدعي عن وطنه فلسطين من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي حيث محل إقامته الدائم لا يؤثر على محل إقامته هذه، ولا يحرمه قانوناً من العودة إليه، وهو في هذه الحالة فلسطيني الجنسية وفقاً لقرار فك الارتباط، والتعليمات الصادرة بالاستناد إليه، وأن قرار مدير عام دائرة الأحوال المدنية بالامتناع عن صرف جواز سفر عادي للمستدعي وصرف جواز سفر مؤقت لمدة سنتين عوضاً عنه هو قرار صادر وفقاً للتعليمات الصادرة تنفيذاً لقرار فك الارتباط والنظر بهذا الطعن يخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا على اعتبار أنه عملاً من أعمال السيادة[1].

---

[1] عدل عليا رقم (1993/199)، مجلة نقابة المحامين، سنة (1994) عدد 4، ص46؛ وللمزيد حول أعمال السيادة انظر: د. إدوارد عيد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مطبعة البيان، بيروت، 1975، ص485؛ د. طعيمه الجرف، مرجع سابق، ص18؛ د. سعاد الشرقاوي، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص110؛ د. حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية،

ومن القرارات التي قضت فيها المحكمة برد دفع أعمال السيادة، وبالتالي إلغاء القرارات المطعون فيها قرارها رقم (1996/9) المتعلق بالدعوى المقامة ضد مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات[1]، المتضمن إلغاء جواز السفر، ودفتر العائلة الخاصة بمواطن فلسطيني، والتي اعتبرت فيها المحكمة أن القرارات المتعلقة بأعمال السيادة هي تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم ولا يعتبر من هذا القبيل القرار الإداري الصادر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارة، وعليه اعتبرت أن القرار المطعون فيه والمتضمن إلغاء جواز سفر ودفتر عائلة قد صدر عن مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات لتصويب وضع قائم تنفيذاً لحكم القانون، فيكون قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء.

وجاء في حيثيات الحكم "أنه قد ورد في تعليمات قرار فك الارتباط الإداري والقانوني مع الضفة الغربية بأنه: أ. تيسيراً لصالح الأخوة الفلسطينيين في الضفة الغربية. ب. يعتبر كل شخص مقيم في الضفة الغربية قبل (1988/07/31) مواطناً فلسطينياً، وليس أردنياً. ج. يعطى أبناء الضفة الغربية جوازات سفر مؤقتة لمدة سنتين، وعليه وبما أن المستدعي من مواليد الضفة الغربية والمقيمين فيها إقامة فعلية ودائمة وأن خروجه من الضفة عنوة لا ينفي أنه من مقيمي الضفة الغربية أصلاً ومن الذين أُحصوا فيها عند الاحتلال، فيكون بالتالي فلسطيني الجنسية وفقاً لقرار فك الارتباط ويكون قرار مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات بصرف جواز سفر مؤقت له وإلغاء دفتر العائلة الخاص به متفقاً وأحكام القانون، ذلك لأن جواز السفر الأردني الدائم ودفتر العائلة لا يصرف إلا للأردنيين".

وفي قرار حديث[2] لها اعتبرت محكمة العدل العليا أن قرار فك الارتباط لا ينطبق على المستدعي الذي لم يكن مقيماً بالضفة الغربية قبل (1988/07/31) ولا

1987، ص108؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص55؛ د. إبراهيم بكر، دراسة قانونية عن أعمال السيادة، نشرت على حلقات في أعداد جريدة الرأي في الفترة (1995/09/10) إلى (1995/09/21) مكتبة الرأي، ص3.

[1] عدل عليا رقم (1996/9)، مجلة نقابة المحامين، سنة 1997، عدد 3، ص2330.

[2] عدل عليا رقم (2005/200)، مجلة نقابة المحامين، سنة (2005)، عدد9، ص2047.

يحمل بطاقة جسور خضراء، وعليه اعتبرت القرار الصادر عن مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات بسحب جواز سفره الدائم وشطب رقمه الوطني وإلغاء دفتر العائلة والبطاقة الشخصية والقيد المدني وصرف جواز سفر أردني مؤقت له كونه مواطناً فلسطينياً وليس أردنياً يخالف أحكام تعليمات قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية.

ومن خلال هذه القرارات وكثير غيرها بخصوص أعمال السيادة ومدى تمتعها بحصانة ضد رقابة القضاء في جميع صورها ومظاهرها نجد أن موقف محكمة العدل العليا متأرجح بين اعتبار القرار عملاً من أعمال السيادة أم لا من خلال وصف هذا العمل الإداري، مع العلم بأن النشاط الحكومي ليس له معيار محدد لا يتغير، بل أن العمل الواحد قد يعتبر في ظروف معينة من أعمال الحكومة، وبالتالي هو عملاً من أعمال السيادة، بينما يفقد هذا الوصف في ظروف أخرى، وأن القاضي وحده سيد الموقف له أن يصبغ على قرار إداري معين صفة أعمال السيادة، كما له أن ينكره على ذلك القرار ولا معقب عليه إلا المحاكم الأعلى درجة، وللأسف نعلم أن القضاء الإداري الأردني هو قضاء درجة واحدة، أي أن قرارات محكمة العدل العليا تتمتع بحجية مطلقة وغير قابلة للطعن.

من خلال ما سبق تبين لنا أن القضاء الإداري المتمثل بمحكمة العدل العليا وفي إطار رقابته على قرارات الإدارة المتعلقة بالأجانب لم يكن لديه توجه واضح ومحدد، وذلك لأنه لم يتعرض لعدد كافٍ من القرارات الإدارية، الخاصة بالموضوع لعدة أسباب، ومنها:

أ. أن قانون الإقامة وشؤون الأجانب قد استثنى وبشكل مباشر وعلى سبيل الحصر مجموعة من الأجانب من الخضوع لأحكامه، وذلك بنص المادة (29) من القانون.

ب. أعطى المشرع الحق لوزير الداخلية بإعفاء رعايا أية دولة أجنبية من شروط الدخول أياً كان نوعها، وذلك بنص المادتين (4/د) و(29/ح) من القانون، وكذلك إعفاء أي شخص أجنبي من أحكام شروط الإقامة في الأردن وفقاً لنص المادة (30/ح) من القانون.

ج. أن هناك نظرة خاصة للمواطن العربي تنسجم مع التوجه القومي الذي كان واضحاً في معاملة المواطن العربي في الأردن، حيث أن هناك استثناء رعايا بعض الدول العربية من تطبيق أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب بناء على اتفاقيات مشتركة وتحقيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل.

د. أن تعليمات إقامة الأجانب في الأردن كانت واضحة لا لبس فيها مما لم يجعل هناك سبباً لرفع دعاوى الإلغاء.

إلا أنه من خلال ما عرض أمام محكمة العدل العليا من دعاوى لإلغاء قرارات إدارية نستطيع القول أن الأغلب منها كان للطعن بقرارات إدارية تستند إلى التعليمات الصادرة عن الحكومة الأردنية تمشياً مع قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية، ووجدنا أن رأي محكمة العدل العليا لم يستقر على توجه واضح بمدى اعتبار هذه التعليمات والقرارات الصادرة بناء عليها هي من أعمال السيادة، بحيث لا تدخل في اختصاص هذه المحكمة أم أنها مجرد قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء.

3.4 الخاتمة:

إن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة ما يلي:

1. أن النظرة إلى الأجنبي قد تغيرت، حيث عاش الأجنبي في المجتمعات القديمة محروماً من التمتع بأي حق من الحقوق، وكان ينظر له نظرة ازدراء واحتقار، حتى تطور مركز الأجانب في العصر الحديث بعد نمو الاتصال بين الشعوب، وازدهار التجارة، وقد اقترن ذلك بجهود عالمية لتنظيم مركز الأجانب في ظل عصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة، حيث نصت المادة الثالثة عشر من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام (1948) على أن "لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل كل دولة، ويحق لكل فرد أن يغادر أي بلد بما في ذلك بلده، كما يحق له العودة إليه".
2. كانت الشريعة الإسلامية هي خير الأنظمة القانونية التي كفلت للأجنبي ما يتجاوز الحد الأدنى من الحقوق الذي تعترف القوانين الحديثة للأجنبي به، فقد

كفلت للذميين ما للمسلمين من حقوق والتزامات في غير الشؤون الدينية، وكفلت للمستأمنين دخول ديار الإسلام والإقامة فيها بشكل مؤقت، ما داموا يخضعون لقوانين البلاد مع التزامهم بالمحافظة على الأمن وعدم محاربة المسلمين.

3. عند استعراض سلطة الدولة في تنظيم دخول وإقامة الأجانب يلاحظ عدم وجود مبدأ أو قاعدة قانونية تمنح للأجانب حقاً مطلقاً في دخول البلاد والإقامة فيها، فشروط الدخول والإقامة يتم تقييدها عن طريق القانون بحيث تعطي للسلطة العامة صلاحيات واسعة إزاء الأجانب، حيث أن هذه السلطة غالباً ما يتنازعها عاملان، وهما حرية الإنسان في التنقل والإقامة وفقاً للعهود والمواثيق الدولية من جهة، وحق الدولة في صيانة أمنها من جهة أخرى، غير أن الغلبة تبقى دائماً للاعتبار الأخير.

4. ظهر بوضوح أن حرية الإنسان في التنقل والإقامة لا يمكن أن تتحول إلى واقع ملموس إلا من خلال عنصرين، هما الحصول على جواز سفر وتأشيرة دخول، وإذا كانت القاعدة التزام الدولة بمنح جوازات سفر لرعاياها فقط؛ إلا أن التعاون الدولي أتاح في حالات معينة، أن تمنح الدولة جوازات سفر لبعض فئات من الأجانب مراعاة لظروفهم السياسية والإنسانية، وفي هذا المجال نجد أن القانون الأردني قد توسع في منح جوازات السفر ووثائق السفر لغير الأردنيين مما مكن الأجانب من السفر من خلالها إلى أية جهة.

5. وجدت الدراسة أن المشرع قد وسع من صلاحيات وزير الداخلية في مجال دخول وإقامة الأجانب، حيث أعطى للوزير الحق بإعفاء أي شخص من شرط الحصول على تأشيرة دخول أو حمل جواز سفر عند دخوله للمملكة، كما له بعد استطلاع رأي مدير الأمن العام الحق في قبول أو رفض طلب الأجنبي إذن الإقامة أو إلغاء الإقامة الممنوحة له، وتكليفه بمغادرة المملكة دون بيان الأسباب، كما أعطى القانون للوزير إعفاء أي شخص من تطبيق أحكام القانون، وذلك لاعتبارات خاصة بالمجاملات الدولية أو الإنسانية أو حق اللجوء السياسي أو مراعاة لمبدأ المعاملة بالمثل.

6. أن المشرع الأردني قد سمح لوزير الداخلية وفي حالات إنسانية خاصة بإصدار جواز سفر عادي لمدة خمس سنوات للأجانب، وهي ما تسمى بجوازات الحالة الخاصة.
7. ظهر من خلال البحث أن مفهوم الأجنبي في الأردن غير واضح تماماً، حيث بينت الدراسة أن تحديد من هو الوطني ومن هو الأجنبي في الدولة مرتبط بالجنسية، ونعلم أن هنالك نسبة كبيرة جداً من الأخوة الفلسطينيين المقيمين في الأردن يحملون جوازات سفر أردنية مؤقتة ويعتبروا مواطنين فلسطينيين حسب قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية، ويحملون بطاقات إحصاءات جسور خضراء، إزاء هذا الوضع لا يستطيع أحد التمييز بسهولة من هو الأجنبي في الأردن.
8. وجدت الدراسة أنه عقب صدور قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية بناء على رغبة منظمة التحرير الفلسطينية آنذاك، فقد صدرت تعليمات عن رئاسة الوزراء بتاريخ (1988/08/20)، أصبحت تعرف فيما بعد تعليمات فك الارتباط جاءت ببعض الأحكام المتعلقة بدخول وإقامة أبناء الضفة الغربية إلى الأردن، وكانت الغاية منها إحباط محاولات إسرائيل الهادفة إلى تفريغ الأرض من أهلها قبل إبرام المعاهدات الأردنية-الإسرائيلية والإسرائيلية-الفلسطينية.

4.4 التوصيات:

حتى تكتمل الفائدة المرجوة من البحث، يجب طرح بعض التوصيات ولعل أهم هذه التوصيات الاقتراح على المشرع عند تعديله لأحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب الذي ينظم دخول وإقامة الأجانب، ومن أهم ما يتضمنه هذا الطرح:

1. تحديد قواعد محددة وثابتة تعنى بضبط الجنسية الأردنية، وتحديد من هو الأردني لكي يتحدد على ضوء ذلك من هو الأجنبي، حيث يختلط التمييز بين الأردني والفلسطيني المقيم على الأراضي الأردنية خاصة ممن يحملون جوازات سفر مؤقتة، وفي هذا المجال لا أدري ما هي الآلية التي يمكن أن يتم

معالجة هذه الحالة على ضوءها، خاصة مع استمرارية تجديد هذه الجوازات المؤقتة لحامليها كل خمس سنوات، علماً أنها لا تمنحهم الجنسية الأردنية.

2. أن يشترط المشرع أن تتضمن وثيقة السفر التي يحملها الأجنبي ويدخل بموجبها الأراضي الأردنية تأشيرة عودة تخول حاملها العودة إلى البلد الذي أصدرها، وذلك لعدم الوقوع في مشكلة رفض أية دولة أخرى الدخول إليها.

3. تعديل نص المادة الحادية والثلاثين، بحيث أن يكتفي المشرع في حالة دخول الأجنبي بطريقة غير مشروعة بتوديعه للحاكم الإداري الذي له أن يأمر بإبعاده أو أن يوصي الوزير بمنحه إذن الإقامة دون التعرض لأن يقوم الحاكم الإداري بإحالته إلى قاضي الصلح.

4. تعديل نص الفقرة (د) من المادة السادسة والعشرين من القانون بحيث تصبح "أن يكون ذا كفاءة علمية أو مهنية تقدرها السلطات الأردنية"، حيث أن النص الحالي يشترط بان يكون الأجنبي ذا كفاءة علمية أو مهنية لا يتوفر مثلها في المملكة، ومع التقدير بأن النص قديم ولا يوجد حالياً أية كفاءة لا يتوفر مثلها في المملكة، بل على العكس أصبح في الأردن كفاءات علمية ومهنية لا يتوافر لها مثيل في دول الجوار.

5. تعديل نص الفقرة (أ) من المادة الرابعة من القانون بحيث يصبح عجزها "وكذلك إذا كانت لديه وثيقة سفر صادرة عن حكومة المملكة بسبب وجوده فيها دون جواز سفر أو وثيقة سفر صادرة من أية دولة"، لأن كلمة حكومة معينة يكتنفها الغموض.

6. تفعيل نص المادة الثانية عشرة من قانون العمل رقم (8) لسنة (1996) بعدم استخدام أي عامل أجنبي إلا بشرط أن يتطلب العمل خبرة أو كفاءة غير متوفرة لدى العمال الأردنيين، وكذلك تعميم رئيس الوزراء رقم (9855/5/54) الذي يقضي بعدم إصدار تصاريح عمل لأي شخص غير أردني من حملة الدكتوراه، وكذلك قرار وزير الداخلية الذي يقضي بعدم تجديد إذن الإقامة لحملة الدكتوراه العاملين في الجامعات الأردنية من غير الأردنيين، إذا كان يوجد حق يحل محلهم من الأردنيين.

7. وضع شروط معينة وحصر الحالات التي يجوز لوزير الداخلية فيها منح الأجانب ما يسمى بجوازات سفر الحالة الخاصة خوفاً من التوسع في منحها إن تركت لسلطة الوزير التقديرية بدون شروط.
8. نتمنى على محكمة العدل العليا الاستقرار على رأي واضح بشأن صلاحيتها بالنظر في القرارات الإدارية المتعلقة بدخول وإقامة الأشقاء الفلسطينيين إلى الأردن، حيث أن هذه القرارات تستند إلى تعليمات رئاسة الوزارة الصادرة عقب قرار فك الارتباط وتحديد موقفها من مدى اعتبار هذه القرارات تدخل ضمن أعمال السيادة.
9. إعادة تنظيم العقوبات المقررة على الأجانب المخالفين ومواجهة ظاهرة مخالفة قانون الإقامة وشؤون الأجانب، بحيث يتم تحديد العقوبة ورفع قيمة الغرامة وذلك من خلال تعديل نص المادة السادسة والثلاثين من القانون، وكذلك رفع قيمة الغرامة المترتبة على استخدام عمال أجانب لا يحملون إذن إقامة أو غير مسموح لهم بالعمل في المملكة.
10. استكمالاً للفائدة ومزيد من البحث توصي الدراسة الطلبة والباحثين التصدي لبحث موضوع إبعاد الأجانب وتسليط الضوء عليه، حيث لم تستطيع الدراسة بحثه واقتصرت على موضوع الدخول والإقامة.

المراجع

إبراهيم، أحمد إبراهيم، (1992)، **مركز الأجانب وتنازع القوانين**، الكتاب الأول.

أبو الوفاء، أحمد، (1984)، **تاريخ النظم القانونية وتطورها**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان.

أبو هلاله، يوسف، (2001)، **تعامل المسلمين مع غيرهم في مجتمع الدعوة**، دار الضياء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

البستاني، سعيد يوسف، (2004)، **المركز القانوني للأجانب وللعرب في الدول العربية**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.

بكر، إبراهيم، (د.ت)، **دراسة قانونية عن أعمال السيادة**، نشرت على حلقات في أعداد جريدة الرأي في الفترة (1995/09/10) إلى (1995/09/21) مكتبة الرأي، عمان، الأردن.

بني يونس، يونس، (2003)، **المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية**، الطبعة الأولى، عمان، الأردن.

التل، سعيد، (1986)، **الأردن وفلسطين**، دار اللواء للصحافة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

الجدواي أحمد قسمت، (1977)، **الوجيز في القانون الدولي الخاص**، الجزء الأول، الجنسية ومركز الأجانب، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

الجرف، طعيمه، (1976)، **مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون**، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

جمال الدين، سامي، (1982)، **الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)**، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

الحسون، صالح عبد الزهرة، (1981)، **حقوق الأجانب في القانون العراقي**، الطبعة الأولى، دار الآفاق الجديدة، بغداد، العراق.

الحفناوي، عبد المجيد، (د.ت)، **تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية**.

الحلو، ماجد راغب، (1999)، **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.

الخلايلة، أحمد، (1998)، **الاستراتيجية الأردنية وارتباطها بالقضية الفلسطينية**، الطبعة الأولى، عمان، الأردن.

الداوودي، غالب، (1994)، **القانون الدولي الخاص الأردني**، الكتاب الثاني في الجنسية، الطبعة الأولى، عمان، الأردن.

الراوي، جابر، (1986)، **القانون الدولي الخاص في أحكام مركز الأجانب في القانون الأردني**، الطبعة الأولى، الدار العربية للتوزيع والنشر، عمان، الأردن.

الزحيلي، وهبة، (1989)، **موقف الإسلام من غير المسلمين خارج المجتمع الإسلامي**، المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية (مؤسسة آل البيت)، الجزء الأول، الأردن.

زيدان، عبد الكريم، (1982)، **أحكام الذميين والمستأمنين في دار الإسلام**، الطبعة الثانية، مؤسسة الرسالة للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان.

شباط، فؤاد، (1987)، **المركز القانوني للأجانب في سورية**، مطبعة الإسكان العسكرية، سورية.

الشرقاوي، سعاد، (1984)، **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

شطناوي، علي خطار، (2004)، **موسوعة القضاء الإداري**، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

الشوبكي، عمر، (1996)، **القضاء الإداري**، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

شيحا، إبراهيم، (د.ت)، **مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني**، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان.

صادق، هشام، (د.ت)، **الجنسية والموطن ومركز الأجانب**، المجلد الثاني في مركز الأجانب، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

صباريني، غازي حسن، (2002)، **الدبلوماسية المعاصرة**، الطبعة الأولى الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

طلبه، عبد الله، (د.ت)، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، الطبعة الثانية، منشورات جامعة حلب، سوريا.

الطماوي، سليمان، (1982)، **الوجيز في القضاء الإداري**، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

عبد الرحمن، جابر جاد، (1968)، **القانون الدولي الخاص العربي**، الجزء الثاني، في الموطن الدولي ومركز الأجانب، الطبعة الأولى، المطبعة العالمية، القاهرة، مصر.

عبد الله، عبد الغني بسيوني، (1996)، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

عبدالله، عز الدين، (1986)، **القانون الدولي الخاص**، الجزء الأول، في الجنسية والموطن وتمتع الأجانب بالحقوق، الطبعة الحادية عشرة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر.

العدوي، مصطفى، (2004)، **النظام القانوني لدخول وإقامة وإبعاد الأجانب في مصر وفرنسا**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

عكاشة، حمدي، (1987)، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

عيد، إدوارد، (1975)، **القضاء الإداري**، الجزء الثاني، مطبعة البيان، بيروت، لبنان.

الغدير، حمد، (2002)، **القطاعات الأكثر جذباً للاستثمار العربي والمحلي**، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر فرص الاستثمار وآفاقه في الأردن، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

الغويري، أحمد عودة، (1989)، **قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"**، الطبعة الأولى، الأردن.

فهمي، محمد كمال، (1982)، **أصول القانون الدولي الخاص**، الطبعة الأولى، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر.

القرضاوي، يوسف، (1983)، **غير المسلمين في المجتمع الإسلامي**، الطبعة الثانية، مؤسسة الرسالة، بيروت، لبنان.

كنعنان، نواف، (2002)، **القضاء الإداري**، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الدار العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

المجذوب، طارق، (1997)، **تاريخ النظم القانونية والاجتماعية**، الدار الجامعية لطباعة والنشر، بيروت، لبنان.

مسلم، أحمد، (1955)، **القانون الدولي الخاص، في الجنسية ومركز الأجانب وتنازع القوانين**، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر.

المغربي، محمود عبد المجيد، (د.ت)، **تاريخ القوانين**، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس.

الهدواي، حسن، (1994)، **الجنسية وأحكامها في القانون الأردني**، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن.

الوكيل، شمس الدين، (1968)، **الموجز في الجنسية ومركز الأجانب**، الطبعة الثالثة، دار المعارف، القاهرة، مصر.